

Turvallisuus ja kilpailukyky

Turvallisuusyhteistyön vaikutus yksityisen ja julkisen sektorin alueisiin Matti Vanhasen I ja II hallituksen sisäisen turvallisuuden ohjelmissa

Valentina Mäntylä

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Poliittisen historian pro gradu -
tutkielma

Helmikuu 2018



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä – Författare – Author Mäntylä, Valentina			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Turvallisuus ja kilpailukyky. Turvallisuusyhteistyön vaikutus yksityisen ja julkisen sektorin alueisiin Matti Vanhasen I ja II hallituksen sisäisen turvallisuuden ohjelmissa			
Oppiaine – Läroämne – Subject Poliittinen historia			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Helmikuu 2018	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 99	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Tutkielmassa tarkastelen sitä, millaisena ongelmana turvallisuus esitetään Matti Vanhasen ensimmäisen ja toisen hallituksen sisäisen turvallisuuden ohjelmissa. Kiinnostuksen kohteeni on erityisesti yksityisen ja julkisen sektorin roolit ja turvallisuusyhteistyön vaikutus niihin.</p>			
<p>Aloitin tutkielman ohjelmien turvallisuuskäsitysten analysoinnilla sen valossa, millaisia politiikkoja niissä turvallisuuden parantamiseksi esitetään. Carol Bacchin esittämän ongelmarepresentaatioihin pureutuvan lähestymistavan tuloksia käytän rakentaakseni yleiskuvan ohjelmien eroista ja yhtäläisyyksistä. Tämän jälkeen syvennyn yksityisen ja julkisen turvallisuuden problematiikkaan erittelemällä tarkemmin ohjelmien mainintoja yhteistyöstä. Lopuksi käytän kriittisen turvallisuustutkimuksen tarjoamaa kysymyksenasettelua ja katson tarkemmin, kuka ohjelmissa suojelee ketä, ja miltä. Tätä kautta tarkastelen sitä, miten turvallisuuden tuottaja ja suojelun kohde vaikuttavat turvallisuuden määrittelyyn.</p>			
<p>Yleisen tarkastelun tulos on, että toiseen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan siirryttäessä sosiaalityön paikan tärkeimpänä turvallisuutta edistävänä toimenpiteenä ottavat kasvatus ja koulutus; painopiste siirtyy rakenteista yksilöön. Toisaalta ensimmäisestä toiseen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan siirryttäessä yhteistyö laajenee viranomaisyhteistyöstä viranomaisten kumppanuudeksi elinkeinoelämän kanssa. Tässä elinkeinoelämän ja viranomaisten turvallisuusyhteistyössä elinkeinoelämän käsitys turvallisuudesta samaistuu kilpailukykyyn, ja käsitys turvallisuuden ylläpitämisestä kilpailukykyyn suojaamiseen häiriöiltä. Yhteistyötä käsittelevissä asiakirjoissa viranomaisia vaaditaan sitoutettavaksi yhteistyöhön lainsäädännönkin keinoin, yksityiselle sektorille yhteistyötä taas kuvaillaan enemmän siitä saatavalla hyödyllä.</p>			
<p>Se, että yksityisen sektorin pitäisi saada yhteistyöstä konkreettista hyötyä, näyttäisi myös yhteistyön käytännön toteutuksissa osaltaan vaikuttaneen siihen, että yksityisen sektorin edustajat pystyisivät määrittelemään yhteistyön agenda sen viranomais- tai kunnallishallinto-osapuolta enemmän. Yhdessä yksilön vastuuttamista korostavien politiikkojen kanssa kilpailukykyetoksen nousu maalaakin kuvaa kilpailukykyvaltiosta, jossa yksityisen ja julkisen sektorin välinen suhde on muotoutumassa uudelleen ensin mainitun hyväksi tavoilla, jotka vaikuttavat myös siihen julkisen sektorin turvallisuusviranomaisten toimintaan, jota ei suoraan olla yksityistämässä tai markkinaistamassa.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Sisäinen turvallisuus, kilpailukyky, yksityinen turvallisuusala, häiriöt			

Sisällys

1. Johdanto	1
1.1 Tutkimuskysymykset	3
1.2 Aineisto.....	5
2.3 Metodista	9
2 Teoreettisia pohdintoja	13
2.1 Muutama sana kontrollista	13
2.2 Lukijalaitteen kanssa ei neuvotella – jälkimodernin yhteiskunnan kapeneva normalisuus	19
3. Sisäisen turvallisuuden ohjelmat.....	23
3.1. Ohjelmista yleisesti	24
3.2 Ohjelmien painotukset ratkaisuehdotuksissa	28
3.3 Rakenteisiin vaikuttamisesta yksilön vastuuttamiseen?	32
4. Kansallinen yhteistyöryhmä ja kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla.....	36
4.1 Turvallisuus, kilpailukyky ja häiriöt	37
4.2 Yhteistyö, turvallisuussuunnittelu ja tietoturva	43
5. Kuka turvallisuutta tuottaa.....	50
5.1 Yksityisen ja julkisen sektorin vastuut ja yhteistyö	50
5.1.1 Ohjelmien linjaukset yhteistyöstä	52
5.1.2 Yksityisen ja yleisen turvallisuuden alueet ohjelmissa	55
5.2 Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä eli PATSU-raportti.....	62
5.2.1 Yhteistyö PATSU -raportissa	66
5.2.2 Kuka turvaa – ja mitä?	71
6. Yksityinen liiketoiminta ja normalisuus kilpailukykyvaltiossa	78
6.1 Turvallisuus, normalisuus – ja yksityistäminen?	81
6.2 Yksityinen ja valtiollinen voimankäyttö	84
6.2.1 Vartiointiliikkeet	84
6.2.2 Poliisi	88

6.3 Johtopäätökset.....91

Lähteet94

1. Johdanto

Suomen voi nähdä muuttuneen 1990-luvun laman aikana kiihtynyttä tahtia hyvinvointivaltiosta kilpailukykyvaltioksi, jossa julkista sektoria on pyritty kutistamaan ja erilaisia hyvinvointipalveluita on ulkoistettu. Tässä yhteydessä erityisen kiinnostavaksi nousee perinteisesti valtion ydinalueena pidetty turvallisuuden ylläpito. Graduni aiheena onkin juuri tämä turvallisuus, jonka saamia merkityksiä koetan jäljittää yksityisen ja julkisen muuttuvia rajoja etsien.

Valtion sisäisen turvallisuuden nimissä toimivan voimankäytön päätoteuttaja on poliisitoimi, jonka voimankäytön alueeseen myös yksityisen turvallisuusalan edustajien oikeudet rajautuvat. Edetessäni havaitsin, miten monessa kohtaa nämä risteävät. Suomen sisäisen turvallisuusympäristön uudelleenmuotoutuminen 2000-luvulla ja sen jälkeen liittyykin laajempaan keskusteluun valtion roolista suhteessa yksityisiin toimijoihin. Maksajan mandaatilla toteutettavaa turvallisuutta edustava yksityinen turvallisuusala nivoutuu laajemmaksi osaksi elinkeinoelämää ja sen etujärjestöjen pyrkimyksiä oman toimintavarmuutensa turvaamiseksi.

Yksityisen turvallisuusalan voi jo nimensä puolesta erottaa valtion väkivaltamonopolia edustavasta poliisista, jolla viranomaisena on tarkasti määritelty roolinsa suhteessa valtioon ja sitä ohjaaviin edustuksellisen demokratian ja valtionhallinnan käytäntöihin. Yksityinen turvallisuusala ei ole näistä erillinen saareke vaan se toimii vuorovaikutuksessa niin poliisitoiminnan kuin valtionhallinnon kanssa. Yksityisesti ja julkisesti tuotetun turvallisuuden muutokset heijastavatkin muutoksia valtion roolissa yleisemmin. Voidaankin jopa kysyä, onko yksityisen turvallisuusalan kasvu yksityisten turvallisuuspyrkimysten vauhdittamaa toimintaa, valtion väkivallankäyttömonopolin hajottamista vai jopa valtiovallan heikentymistä entistä epävarmemmassa mutta turvallisuushakuisemmassa maailmassa – vai jonkinlainen yhdistelmä näitä kaikkia.

Turvallisuudesta on puhuttu niin sanottuna superkäsitteenä, jolla voidaan oikeuttaa lähes mitä tahansa – kuka muka voisi vastustaa turvallisuutta?¹ Turvallisuuspuheella

¹ Koskela, Hille: Pelkokierre. Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta. Gaudeamus, Tampere 2009, 235.

voidaan ajaa ja perustella hyvin erilaisia kantoja ja toimenpiteitä. Turvallisuus käsitteenä on kaikkea muuta kuin yksioikoinen, vaikka se sellaisena pyrittäisiinkin esittämään. Käsitys turvallisesta yhteiskunnasta vaatii taustalleen käsityksen yhteiskunnasta ja siinä vaikuttavista voimista sekä jonkinlaisen ideologisen kehikon, jota vasten voidaan esittää arvostelmia siitä, mikä itse asiassa on hyvää ja toivottavaa ja mikä taas ei. Yksinkertaisimmillaan turvallisuuskäsitysten erot näkyvät usein siinä, kenen turvallisuutta lopulta pyritään parantamaan, kun turvallisuuden nimissä toimitaan – seikka, joka usein hämärtyy, kun puhutaan turvallisuudesta yleisemmin.

Se, millaisia toimia turvallisuuden edistämiseksi tehdään, voi paljastaa tarkoitusperiä paremmin kuin varsin epämääräiseksi jäävä yleisen tason puhe turvallisuudesta; tässäkin yhteydessä teot kertovat usein enemmän kuin sanat. Turvallisuuskäsite ja sen saamat merkitykset ovat työni kannalta hyvin keskeisiä, mutta tästä syystä lähestyn niitä katsomalla ensin käytännön toimia. Edustava katsaus käytännön toimiin turvallisuuden edistämisen kannalta olennaiseksi katsotuilta alueilta löytyy sisäisen turvallisuuden ohjelmista, joiden laatimisen aloitti Jäätteenmäen/ Vanhasen ensimmäinen hallitus vuonna 2003. Sisäisen turvallisuuden ohjelmat tarjoavat mielekkään aineiston, jota yksityisen ja julkisen turvallisuuden välisen rajanvedon näkökulmasta ei ole vielä hyödynnetty läheskään niin paljon kuin mahdollisuuksia olisi; yksityisen ja julkisen turvallisuuden rajoja Suomessa on varsin usein käsitelty lähinnä lainsäädännön alueella.

Arkikielessä turvallisuus voi tarkoittaa välittömältä fyysiseltä uhalta välttymistä, mutta sisäisen turvallisuuden ohjelmissa turvallisuuskäsitys on laajempi. Tässä käsitellyissä kahdessa ensimmäisessä ohjelmassa turvallisuus mainitaan niin monessa kohtaa, että ymmärrys käsitteen sisällöstä hämärtyy helposti. Katsomalla, millä käytännön toimilla turvallisuutta pyritään edistämään, pyrin löytämään konkretiaa ohjelmien turvallisuuspuheesta. Turvallisuuden määrittelyyn liittyy kiinteästi myös se, kuka turvallisuutta tuottaa ja miten. Tähän olen koettanut pureutua kiinnittäen huomiota ennen kaikkea poliisin, muiden viranomaistoimijoiden ja yksityisen sektorin väliseen työnjakoon.

Valtion rooli suhteessa yksityiseen turvallisuuteen on kahtalainen: toisaalta se säätelee yksityistä turvallisuusalaa ja yksityisiä turvallisuusratkaisuja, toisaalta se esiintyy

yksityisen turvallisuusalan sopimuskumppanina ja jopa sen palveluiden tilaajana. Turvallisuusyhteistyötä onkin monenlaista: julkisen ja julkisen tahon yhteistyötä (eri viranomaisten yhteistyö), julkisen ja yksityisen tahon yhteistyötä (Public Private Partnership: esimerkiksi julkisen tahon vartiointiliikkeeltä ostamat turvallisuuspalvelut) ja yksityisen ja yksityisen tahon välistä yhteistyötä. Viimeksi mainitussa kyse ei ole enää yleisen turvallisuuden ylläpitämisestä vaan yksityisestä turvallisuudesta, esimerkiksi teollisuuden ja vartiointiliikkeen yhteistyöstä. Valtio on silti osa tätäkin yhtälöä – lainsäädännöllä luodaan vartiointiliikkeelle sallitun toiminnan kenttä, ja toisaalta vartiointiliike toimii yhteistyössä poliisin kanssa esimerkiksi otettuaan kiinni vartioitavalla alueella rikosta yrittäneen henkilön. Valtiolla on siis myös yksityinen-yksityinen -turvallisuusyhteistyössä sekä säätelijän että mahdollistajan tai jopa kumppanin rooli. Olenkin ottanut myös yksityinen – yksityinen –ulottuvuuden seurauksia julkisen sektorin roolille mukaan tarkasteluun siltä osin kuin niitä valituissa asiakirjoissa esiintyy.

Yhteistyön agendan määrittelyssä yksityisen sektorin eturyhmät nousivat esille. Näiden kantoja turvallisuuden määrittelyyn syvennän ohjelmiin liittyvien muiden asiakirjojen avulla. Turvallisuuden käytännön toteutuksesta puhuttaessa kiinnostuksen kohteena ovat poliisi ja yksityinen vartiointiala. Poliisi on valtiollinen voimankäyttäjä ja johtava sisäisen turvallisuuden viranomainen. Yksityinen turvallisuusala taas on toisaalta valtion sääntelemää toimintaa ja toisaalta julkisen vallan yhteistyötaho, jolta ostetaan turvallisuuspalveluita. Toivon, että sekä poliisin että vartiointiliikkeiden toiminnan esille nostamisen kautta yksityistäminen ja valtion toiminta tulevat konkreettisemmiksi kuin pelkästä turvallisuuden määrittelystä puhuttaessa.

1.1 Tutkimuskysymykset

Kiinnostukseni kohteena on se, miten yksityisesti ja julkisesti tuotetun turvallisuuden rajapinta on tarkastelu aikana siirtynyt tai muuttunut. Turvallisuuskäsityksen muutoksen lisäksi minua kiinnostavat yksityisen sektorin intressit ja niiden vaikutus tässä muutoksessa.

Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Millaisena ongelmana turvallisuus esitetään ensimmäisessä ja toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa

ja

2. Miten yksityisen ja julkisen sektorin turvallisuusyhteistyö niissä vaikuttaa turvallisuuden määrittelyyn?

Aloitan tarkastelemalla sitä, millaisena ongelmana turvallisuus ohjelmissa esitetään sen valossa, millaisia politiikkoja niissä turvallisuuden edistämiseksi käytetään. Politiikkoja (*policy*) tulkiten Carol Bacchia mukaillen ratkaisuihin joihinkin, usein ääneen lausumattomiin ongelmiin. Tarjotut keinot kertovat siitä, millaisiin asioihin pyritään vaikuttamaan, kun puhutaan turvallisuuden edistämisestä. Tätä kautta niistä voi päätellä, mitä oikein pidetään turvallisuutena. Keskittyminen keinoihin auttaa myös hahmottamaan, millä konkreettisilla tavoilla ohjelmia pantiin täytäntöön, ja auttaa hahmottamaan niiden käytännön vaikutuksia.

Ohjelmat eivät muodosta suoraa jatkumoa monestakin syystä: Keskustan päähallituskumppani vaihtui SDP:stä kokoomukseen toista ohjelmaa laadittaessa ja lisäksi ohjelmien valmistelutapaa muutettiin. Ensimmäinen ohjelma oli virkamiesten valmisteleva, mutta toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelu suoritettiin sidosryhmäyhteistyönä, jossa oli laajalti mukana yksityinen sektori. Yksityisen ja julkisen turvallisuuden rajapinnan tutkimisen kannalta muutokset ovat mielenkiintoisia. Näkyville voisi olettaa nousevan sekä yksityisen sektorin turvallisuuskäsityksen että politiikan muutosten, jotka ovat mahdollistaneet yksityisen sektorin suuremman roolin toisessa ohjelmassa ja sen valmistelussa. Toisaalta turvallisuuteen liittyvät linjaukset ovat itsessään politiikkaa, toisaalta taas kunkin ohjelman tekohetkellä toteutettu politiikka on mahdollistanut tietynlaiset turvallisuuden tulkinnat ohjelmissa.

Toisella tutkimuskysymyksellä pyrin siirtämään fokuksen yksityisen ja julkisen sektorin rooleihin käytännön turvallisuustyössä. ”Kuka turvallisuutta tuottaa?” on kysymys, jonka avulla koetan tutkia tarkemmin yksityisen ja julkisen rajanvetoa turvallisuuden alueella. Erityisen kiinnostunut olen monialaiseen turvallisuusyhteistyöhön liittyvistä

maininnoista. Yhteistyö liittyy näissä kohdin usein uuteen tapaan tehdä asioita: aiemmista poikkeaviin rajanylityksiin ja tapoihin (uudelleen)organisoida yksityisen ja julkisen sektorin toimintaa. Yhteistyö on myös voimakkaasti sekä ensimmäisen että toisen ohjelman asialistalla – oikeastaan siinä määrin, että itse ohjelmienkin ymmärtämiseksi on paikallaan kysyä, millaista ja kenen välistä yhteistyötä niissä haetaan.

Ongelman määrittelyn kautta eri toimijoiden tulkinnat turvallisuudesta vaikuttavat suoraan myös kantoihin siitä, *miten* tätä turvallisuutta parhaiten edistetään. Eri tahoja ja näiden intressejä turvallisuuskysymyksissä läpi käymällä toivon voivani purkaa turvallisuuskysymysten joskus näennäiseltäkin vaikuttavaa epäpoliittisuutta.

1.2 Aineisto

Aineistoni koostuu Matti Vanhasen ensimmäisen ja toisen hallituksen sisäisen turvallisuuden ohjelmista ja niiden valmistelu- ja seuranta-asiakirjoista, joista keskityn erityisesti Kansallisen yhteistyöryhmän (josta sittemmin tuli toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman yritysten turvallisuutta käsitelleen osion valmistellut asiantuntijaryhmä) pöytäkirjoihin. Lisäksi käytän Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä eli PATSU -raporttia. Kansallisen yhteistyöryhmän ja PATSUn mukaan ottamisesta päätin lopullisesti ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman seuranta-asiakirjoja läpi käydessäni. Vaikka itse ohjelmien perusteella en tiennyt varsinkaan PATSusta mitään, arkistossa istuessani huomasin että nämä molemmat seuranta-asiakirjoissa varsin näkyvässä roolissa.

Ensimmäisen tutkimuskysymykseni, eli sen, millaisena ongelmana turvallisuus esitetään, esitän sisäisen turvallisuuden ohjelmille. Ohjelmaa itseään siteeratakseni, sisäisen turvallisuuden ohjelma on ”laaja, sektorirajat ylittävä useampivuotinen kehittämissuunnitelma, jolla on ylimmän poliittisen johdon tuki”². Ensimmäisen Sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimisesta säädettiin Anneli Jäätteenmäen ja sittemmin Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa (Työllä, yrittämisellä ja

² Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 23.9.2004. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004, 1.

yhteisvastuulla uuteen nousuun) 2003; tässä hallituksessa Keskusta jakoi hallitusvastuun SDP:n ja RKP:n kanssa. Hallitusohjelmassa sisäisen turvallisuuden ohjelman yhteydessä viitattiin lähinnä poliisitoimen kehittämiseen. Hallitusohjelmaan kirjoitettiin, kuinka Sisäisen turvallisuuden ohjelman teon yhteydessä ”linjataan sisäisen turvallisuuden tason tavoitteet, toimenpiteet ja tarvittavat resurssit. Samalla ratkaistaan poliisin organisaation tehostaminen palvelutason parantamiseksi.”³ Hankkeen johtoryhmään kuuluivat sisäministeri Kari Rajamäki (SDP), oikeusministeri Johannes Koskinen (SDP), peruspalveluministeri Liisa Hyssälä (Kesk.) ja toinen valtiovarainministeri Ulla-Maj Wideroos (RKP). Hallituksen vaihtuessa ohjelma esitettiin päivitettäväksi.⁴ Sisäisen turvallisuuden ohjelma ei virallisesti kuulunut Vanhasen I hallituksen aikana käyttöön otettuihin hallituksen politiikkaohjelmiin, vaikka jokoikin joitakin piirteitä niiden kanssa, valmistelun poikkihallinnollisuudesta lähtien. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimenpiteille määrättiin vastuutahot, ja sen toteutusta seurattiin laajasti; erilaisten mittareiden käyttö niiden seurannassa liittää ohjelmat myös tulosjohtamisen traditioon. Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän lisäksi virkamiestasolla toimeenpanoa seurasi ja ohjasi sisäisen turvallisuuden ohjelman seurantaryhmä, joka kokoontui säännöllisesti, nelisen kertaa vuodessa. Periaatepäättös ensimmäiseksi sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi tehtiin valtioneuvoston yleisistunnossa 23.9.2004.

Vanhasen II hallituksen keskusta muodosti kokoomuksen kanssa vihreiden ja RKP:n tukemana. Vanhasen ensimmäisen ja toisen hallituksen sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelutavoissa oli varsin suuri ero. Ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman (Arjen turvaa) tiivistelmässä todetaan, kuinka sen laatimiseen osallistui ”yhdeksän ministeriötä ja lukuisa määrä muita asiantuntijoita. Yhteensä valmisteluun osallistuneiden henkilöiden määrä oli noin sata”⁵. Hanketta ajaneissa työryhmissä oli kuitenkin miltei ainoastaan ministeriöiden väkeä. Jo varhaisessa vaiheessa tosin linjattiin, että asiantuntijoita kuultaessa tulisi kuulla myös muita kuin ”ns. vakinaisia asiantuntijoita”.⁶ Ohjelmaluonnoksen pohjalta järjestettiin 26.3.2004 Turvallinen

³ Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.06.2003, s.39.

⁴ Arjen turvaa, tiivistelmä sivu.

⁵ Arjen turvaa, 1.

⁶ Johtoryhmän kokouspöytäkirja (1/03). 24.10.2003, 2:2, SM039:00/2003

Suomi myös tulevaisuudessa -seminaari, jossa ohjelmaluonnos esiteltiin ”asiantuntijayleisölle”, joka sai mm. äänestää toimenpidesuosittelujen tärkeysjärjestyksestä. Toimenpidesuosittelut kuitenkin olivat jo valmiiksi muotoillut. Sidosryhmät siis otettiin huomioon ja näitä kuunneltiin ohjelmaluonnoksen teossa, mutta varsinaiseen agendaan vaikutusta ei toimenpiteiden järjestyksen lisäksi juuri ollut. Ohjausryhmässä seminaarin merkitys liitettiin lähinnä julkisuuteen, ja siellä todettiin, kuinka ”seminaari onnistui tavoitteissaan ja sai runsaasti positiivista huomiota tiedotusvälineissä. Sisäinen turvallisuus -käsitteenä tuli tunnetuksi laajemmin.”⁷

Ohjelman valmistuttua sen ohjausryhmästä tuli seurantaryhmä, jolloin kokoonpanoa täydennettiin Kuntaliiton, yksityisen turvallisuusalan ja kolmannen sektorin edustajilla.⁸ Seurantaryhmän tavoitteena oli valmistautua jo seuraavan ohjelman laatimiseen vuonna 2007.⁹ Tämä toinen sisäisen turvallisuuden ohjelma laadittiin ensimmäisestä poiketen laajalti sidosryhmien edustajista koostuneissa työryhmissä. Valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksen toiseksi sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi (Turvallinen elämä jokaiselle) 8.5.2008.

Osana ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman yhteistyötavoitteiden toimeenpanoa sisäasiainministeriö asetti 18.5.2005 työryhmän laatimaan ehdotuksen yritysturvallisuusstrategiaksi. 15.3.2006 julkaistiin *Elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteinen strategia yrityksiin kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten torjumiseksi*. Kyseiseen strategiaan ja sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän päätökseen 8.5.2006 perustuen sisäministeriössä asetettiin yritysturvallisuuden parantamiseksi kansallinen yhteistyöryhmä. Myöhemmin yhteistyöryhmä muuttui toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman yritysturvallisuusosion valmistelleeksi asiantuntijaryhmäksi, muutamalla henkilötäydennyksellä. Jo mukana olleiden Elinkeinoelämän keskusliiton, Keskuskauppakamarin, Suomen vartiointiliikkeiden liitto ry:n ja Finnsecurityn lisäksi edustajaa pyysi suojelupoliisi vedoten siihen, että ”tulevaisuudessa suojelupoliisin yhteistyö yksityisen sektorin kanssa tulee olemaan entistä tiiviimpää, koska alustavien

⁷ Ohjausryhmän kokouspöytäkirja (3/04), 6.4.2004, 2:9, SM039:00/2003.

⁸ Ohjausryhmän kokouspöytäkirja (5/04). 17.5.2004, 2:12, SM039:00/2003.

⁹ Seurantaryhmän kokouspöytäkirja (1/04). 25.11.2004, 2:14, SM039:00/2003.

suunnitelmien mukaan suojelupoliisi tulee vastaamaan myös yritysten turvallisuusauditoinneista ja yhteisöturvallisuusselvitysten antamisesta”¹⁰. Edustajaa pyysi myös Viestintävirasto, joka arvioi varsin osuvasti sähköisen viestinnän tietosuojalakiin liittyvien kysymysten nousevan esiin ryhmän työskentelyssä.¹¹ Finnsecurityn kannanotossa mainittiin, että yhdistyksen edustajat olisivat valmiita osallistumaan aluksi ehdotettua laajemmin yritystoiminnan turvallisuusasiantuntijaryhmän työhön, ja esitettiin yhdistyksen toimitusjohtajan lisäämistä työryhmän sihteeristöön.¹² Yksityisen sektorin etua ajavien toimijoiden turvallisuusintresseistä puhuttaessa yhteistyöryhmä on siis varsin edustava.

Yhteistyöryhmän pöytäkirjojen, sen loppuraportin sekä lopulta sen valmisteleman toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman yritystoiminnan turvallisuus -osion tarkastelu toimii taustoittamassa ja valaisemassa sitä, millaisena ongelmana turvallisuus esitetään sisäisen turvallisuuden ohjelmissa – tässä yhteydessä erityisesti yksityisen sektorin näkökulmasta. Yhteistyöteeman kautta kurkistan kuitenkin jo hieman toiseen tutkimuskysymykseeni eli siihen, kuka turvallisuutta tuottaa ja miten yksityisen ja julkisen turvallisuuden raja tässä asettuu.

Pääasiallinen aineistoni siihen, kuka turvallisuutta tuottaa ja miten tämä vaikuttaa sen saamiin merkityksiin ja sisältöihin, on Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä eli PATSU-raportti. PATSU-raportilta kysyn sitä, kuka turvallisuutta raportin suosituksissa tuottaa ja miten tämä vaikuttaa sen saamiin merkityksiin ja sisältöihin. Raportti onkin lähdeaineistossani ainoa asiakirja, joka keskittyy avoimesti ja varsin pitkälti yksityisen turvallisuusalan näkökulmasta yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöhön.

¹⁰ Suojelupoliisin lausunto Sisäisen turvallisuuden ohjelmaa valmistelevan hankkeen asettamispäätöksestä, Dnro 255/2007. 20.7.2007, 3:1, SM048:00/2007.

¹¹ Viestintäviraston lausunto Sisäisen turvallisuuden ohjelmaa valmistelevan hankkeen asettamispäätöksestä. 27.4.2007, 3:1, SM048:00/2007

¹² Finnsecurity ry:n lausunto Sisäisen turvallisuuden ohjelmaa valmistelevan hankkeen asettamispäätöksestä. 3.8.2007, 3:1, SM048:00/2007

2.3 Metodista

Sisäisen turvallisuuden ohjelmat ovat mielenkiintoinen aineisto, koska ne olivat uusi mutta siitä huolimatta hyvin vaikutusvaltainen poikkihallinnollinen työkalu, joka tarjoaa aitiopaikan näköalan siihen, miten turvallisuusasioita jäsennettiin ja millaisia käytännön politiikkoja tämän pohjalta lähdettiin toteuttamaan. Foucault'n biovallasta inspiroitunut ja lähestymistapaa systematisoinut Carol Bacchi on ehkä tärkein tässä vaiheessa mainittava teoreetikko. Bacchi systematisoi ja yksinkertaistaa foucault'laista teoriaa "what's the problem represented to be" -lähestymistavassaan, jota jo nimitys itsessään kuvaa varsin hyvin. Hänen metodinsa keskittyy policy-tutkimukseen, eli politiikkojen tutkimukseen. Bacchin mukaan kaikki politiikat ovat muutosehdotuksia, jotka implisiittisesti sisältävät ongelmarepresentaatioita.¹³ Näiden selvittämiseksi pyritään ensin selvittämään, miten tutkittavan politiikan ongelmarepresentaatioita esitetään; miten politiikkaehdotus rakentaa sen ongelman, johon pyrkii vastaamaan. Seuraavat askeleet ovat Foucault'n inspiroimaa tiedon arkeologiaa, jolla pureudutaan ongelmaksi luotuun alueeseen. Tämän jälkeen huomiota kiinnitetään siihen, mistä valittu kysymyksenasettelu vaikennee ja millaisia käytännön vaikutuksia valitulla ongelmanasettelulla on. Lopuksi kysytään, mikä ylläpitää valittua ongelmanasettelua ja miten sitä voisi kyseenalaistaa.¹⁴

Yhtä yksittäistä analyysiä siitä, millainen ongelma turvallisuudesta konstruoidaan, on sisäisen turvallisuuden ohjelmien kanssa haastavaa tehdä, sillä niissä konstruoidaan ongelmaksi hyvin monia asioita. Kun ongelmia on niinkin laajasti kuin niitä sisäisen turvallisuuden ohjelmissa määritellään, käsiteltävien asioiden kirjon ulottuessa terrorismista alkoholismiin kautta liikenneonnettomuuksiin ja liukastumisiin, yksittäisten ongelmien representaatioihin pureutuminen ei ole mielekäästä. Kiinnostuksen kohteeni on enemmänkin koko ohjelman lävistävä turvallisuuskäsite, jolle annettuja merkityksiä pyrin tarjotuista ratkaisuehdotuksista hahmottamaan tutkimalla ja vertailemalla turvallisuuden eri aspektien ongelmanmäärittelyjä. Käytännössä tein tämän taulukoimalla ja ryhmittelemällä niitä toimia, joilla sisäistä

¹³ Bacchi, Carol: *Analysing Policy. What's the problem represented to be?* Pearson Australia, Melbourne 2009, 1.

¹⁴ Bacchi, 1-19.

turvallisuutta ohjelmissa lähdettiin edistämään. Lähestymistapa on ikään kuin vertikaalinen; yleistän Bacchin syvään pureutuvaa lähestymistapaa enemmän ja pureudun vähemmän yksittäisten politiikkasuositusten syväanalyysiin. Pysin siis hieman yleistäen katsomaan, millaisena ongelmana *turvallisuus* esitetään. Sen jälkeen katson vielä ohjelmien laatimisprosessia ja pyrin arvioimaan, mitkä tahot ovat vaikuttaneet muotoiluun ja kenen intressejä valmiit muotoilut vaikuttavat edustavan.

Aluksi olen käynyt läpi tässä käsitellyt kaksi ensimmäistä sisäisen turvallisuuden ohjelmaa sen perusteella, millaisia ratkaisuehdotuksia ohjelmissa annetaan niissä esille nostettuihin ongelmiin. Ratkaisuehdotuksia erittelemällä pyrin hahmottamaan sitä, mikä kussakin ohjelmassa ylipäänsä on määritelty ongelmaksi; millaisia ongelmia esityksillä pyritään ratkomaan ja millainen on ohjelman kuva turvallisuudesta yhteiskunnasta. Eroavatko ohjelmien kuvat turvallisuudesta näin katsottuna toisistaan? Se, millaisena ongelmana turvallisuus esitetään sisäisen turvallisuuden ohjelmissa, sen valossa millaisia politiikkaehdotuksia turvallisuustilanteen kohentamiseksi niissä tehdään, on ensimmäinen kysymykseni. Tämän kysymyksen esitettyäni en seuraa Bacchin metodia kovin ortodoksisesti, vaan (yksittäiseen tapaukseen ja sen vaihtoehtoihin ja seurauksiin pureutumisen sijaan) käytän tuloksia enemmänkin yleiskuvan rakentamiseen ohjelmien politiikkalinjauksista. Ohjelmien politiikkaehdotusten syvällisen tutkimisen sijaan lähdin hahmottelemaan niiden suuria linjoja, luokittelin ja värikoodasin niissä esitettyjä toimenpiteitä ja koetin tämän pohjalta tehdä yleistyksiä siitä, miten turvallisuus ohjelmissa nähdään.

Syvään pureutuvaan yksittäisten politiikkojen analyysiin ja kriittiseen, vaihtoehtoja ja käytännön seurauksia kartoittavaan avaamiseen en tässä yksittäisten toimenpiteiden kohdalla ryhtynyt. Turvallisuuden genealogia on houkutteleva ajatus, mutta nyt pystyn lähtemään siihen suuntaan varsin suppeasti lähinnä yritysturvallisuuden ja kilpailukyvyyn kohdalla. Käsitteiden määrittelyn lisäksi pyrin pitämään mielessä aihepiirin konkretian: turvallisuus tarkoittaa diskursiivisten elementtensä lisäksi sitä, millaiset ja kenen suorittamat toimet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotoimien kohteeksi joutuva ihminen myymälävarkaaasta lentokentän turvatarkastukseen jonottavaan bisnesmieheen tai liian äänekkääksi koettuun nuorisjoukkoon tuntee nahoissaan.

Bacchi esittää politiikan analysointia myös sen mukaan, millaisia vaikutuksia se tuottaa. Hän jaottelee käsiteltävät vaikutukset diskursiivisiin vaikutuksiin (siihen, miten asia voidaan ymmärtää), subjektia luoviin vaikutuksiin eli siihen, millaisia subjekteja ongelmarepresentaatio rakentaa ja elettyihin, eli materiaalsiin ja fyysisiin vaikutuksiin. Bacchi kehottaa opiskelijoita ja tutkijoita osallistumaan poliittiseen keskusteluun siitä, minne tietyt ongelmarepresentaatiot ovat johtaneet ja todennäköisesti johtavat tulevaisuudessa. Tästä seuraava askel Bacchin mukaan olisi huonoja seurauksia tuottavien politiikkojen uudelleen miettiminen ja vaihtoehtojen tarjoaminen syventymällä genealogiaan ja miettimällä, mikä voisi olla toisin.¹⁵ Vaikka olen kiinnostunut politiikkojen tuottamista eletyistä vaikutuksista, en kuitenkaan gradussani seuraa Bacchia vaihtoehtoisten politiikkaneuvojen ja moraalisten kannanottojen tielle, vaan pyrin toimimaan enemmän ongelmakenttää ja käsitteitä selkeyttävällä tasolla. Moraaliset kannanotot tehköön itse kukin omista lähtökohdistaan niin halutessaan. Foucault itse oli ainakin myöhäisessä ajattelussaan varsin epäileväinen ”imperatiivisessa diskurssissa” tehtyä tutkimusta kohtaan, joka suosittaa tai käskee tiettyihin moraalisiin kannanottoihin ja toimiin; ainoa ehdoton imperatiivi, jonka Foucault tahtoi tutkimukselle asettaa, oli olla koskaan politikoimatta. Foucault myöntää, että jonkinlainen imperatiivi tutkimuksella toki aina on, mutta toivoo omansa olevan ehdollinen: jos tahdotte taistella, tässä muutamia avainkohtia jotka täytyy tiedostaa, jotta analyysi olisi taktisesti tehokas.¹⁶

Turvallisuuden alaa voi lähestyä myös toiselta kantilta. Aloitan työni Bacchia mukaillen kysymällä, mitä tietyistä politiikoista voi päätellä siitä, mitä turvallisuus tarkoittaa sisäisen turvallisuuden ohjelmissa. Tätä kuvaa täydentämään käytän kuitenkin kriittiseen turvallisuustutkimuksen tarjoamia kysymyksiä. Käytännön tasolla tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä siihen, kuka suojelee ketä – ja miltä.¹⁷ Turvallisuus englannin kielen security-merkityksessä on kuitenkin ollut pitkään käsite, jonka ytimessä on valtion puolustaminen. Käsitteen uudistajat ovat saattaneet ulottaa suojelun kohteen valtiosta edelleen muualle. Periaatteessa suojeltavaa alaa voi

¹⁵ Bacchi, 39-44.

¹⁶ Foucault: Sécurité, territoire, population. Cours au College de France. 1977 – 1978, Seuil/Gallimard 2004, 5.

¹⁷ Fierke, K. M: Critical Approaches to International Security. 2nd Edition, Polity Press, Cambridge 2007, 102.

laajentaa oikeastaan loputtomiin, jolloin turvallisuus kasvaa tarkoittamaan kaikkea jota pidetään hyvänä ja potentiaalisesti jonkin uhkaamana. Toisaalta voidaan myös tarkastella, miten *turvallisuutta* käytetään. Jälkimmäisellä tavalla katsottuna turvallisuus usein liitetään vakavaan (existential) uhkaan, joka on niin voimakas, että siltä suojautuminen oikeuttaa muissa tapauksissa kyseenalaisena pidettävät keinot. Tällöin turvallisuuspuhe on jo itsessään toimintaa: se luo uhkakuvia, jotka edellyttävät todellista ja aktiivista toimintaa. Jonkin asian määrittelemisen uhatuksi ja näin ollen puolustamista vaativaksi on sen turvallistamista.¹⁸ Kysymys siitä, kuka suojelee ketä ja miltä, onkin myös kysymys siitä, mitä turvallistetaan. Vastausta etsin keräämällä ja ryhmittelemällä mainintoja turvallisuuden tuottajista, yhteistyöstä ja sen kulloinkin mainituista osapuolista. Sitä, mitä suojellaan, selvitin etsimällä mainintoja turvallisuudesta ja siihen liitetystä tekijöistä.

Työ etenee seuraavasti: toisessa luvussa käsittelen teoriaa kontrollin ja normaalisuuden kannalta sekä metodikysymyksiä. Kolmannessa luvussa käsittelen suomalaisen hallinnon yleisiä trendejä 1990- ja 2000-luvuilla ja yksityisen turvallisuusalan kehitystä samalla ajanjaksolla. Neljännessä luvussa vertailen yleisemmällä tasolla ohjelmien käsitystä turvallisesta yhteiskunnasta keskittyen siihen, millaisilla toimenpiteillä tätä tavoitellaan. Viidennessä luvussa tarkastelen sitä, miten kansallisen yhteistyöryhmän jäsenet ovat turvallisuutta määritelleet, kuudennessa taas sitä, kuka turvallisuutta tuottaa ja miten se vaikuttaa turvallisuuden saamiin tulkintoihin. Turvallisuuden tuottajia ja näiden turvallisuudelle antamia merkityksiä kysyin lopulta PATSU-raportilta.

¹⁸ Fierke, 103-104.

2 Teoreettisia pohdintoja

2.1 Muutama sana kontrollista

Nykytutkimuksessa vallan teoreetikoista edelleen käytetyimpiä lienee Michel Foucault, jolta oman aiheeni kannalta keskityin aluksi lähinnä Tarkkailla ja rangaista -teokseen. Se on kurinpidollisten mekanismien ja niiden laajenevan sovellusalan tarina, eikä Foucault'sta puhuttaessa usein esiintyvä biovallan käsite ole vielä niin keskeinen ja pitkälle teoretisoitu kuin tämän myöhemmässä tuotannossa.¹⁹ Vanhasta ankaran ruumiinrangaistuksen kaudesta siirryttiin Foucault'n kuvassa siis aikaan, jossa rangaistukset olivat huomattavasti vähemmän brutaaleja. Toisaalta kuitenkin rangaistavien tekojen kirjo ja toisaalta rangaistuksen varmuus tai jopa sen automaattisuus vaikuttavat siihen, että kontrolli oli lopulta jopa totaalisempaa kuin vanhassa suvereenissa systeemissä.²⁰ Varsinkin työni alkuvaiheessa olin eniten kiinnostunut Foucault'n tulkinnoista virallisen, ”kovan” kontrollikoneiston muutoksista. Foucault'n mukaan moderni rangaistusjärjestelmä on elimellinen osa muuta modernia maailmaa. Ei välttämätön paha, vaan valittu, osin itse itseään ylläpitävä ja asiakaskuntansa luova – ja järjestelmälle hyödyllinen²¹. Ja vaikka suuret, näyttävät rangaistukset ovat vähentyneet, valtiovallan ote ihmisen elämästä ei ole höltynyt – päinvastoin. Se on vain levittäytynyt laajemmalle ja muuttunut hienovaraisemmaksi. Valta asuu ihmisten luokittelussa, tarkkailussa ja näiden normalisoinnissa – ja siinä, kuinka nämä erilaisten itsekuriin ja kontrollimekanismien myötä alkavat normalisoida itse itseään.²² Normi, normaalisuus ja normalisaatio ovatkin juonteita, jotka kulkevat mukana läpi koko työn. Normaalisuus –sanan olen ottanut lainsäädännöstä, jossa se viittaa usein tapaan, mahdollisuuteen tai oikeuteen (joskus myös velvollisuuteen) elää kuten valtaosa muusta väestöstä; kuvaavaa on esimerkiksi Kehitysvammaisten liiton

¹⁹ Tuori, Kaarlo: Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY Lakitieto, Tummavuoren kirjapaino Oy, Vantaa 2002, 3–4.

²⁰ Foucault, Michel: Surveiller et punir. Naissance de la prison, Éditions Gallimard / Bibliothèque des histoires, Paris 1977 (1975), 185–190.

²¹ Foucault 1977, 284–286.

²² Foucault 1977, 185–190.

lakimiehen määritelmä, jonka mukaan ”normaalisuus tarkoittaa oikeutta elää kuten valtaosa ihmisistä elää.”²³

Normaalisuuden käsite toimii siltana Foucault’n myöhempään ajatteluun turvallisuuden dispositiivista. Dispositiivi on diskurssien ja käytäntöjen muodostama kokonaisuus²⁴, tässä tapauksessa tapa ymmärtää turvallisuus *ja* eräänlainen laajasti ymmärretty turvallisuuden keinovalikoima – ja näiden kahden asian historiallinen suhde toisiinsa. Turvallisuuden dispositiivi on Foucault’lle eräänlaista liberalismien hengessä tapahtuvaa sääntelyä, jossa ei enää pyritä sääntelemään sitä, mitä pitää tehdä, vaan ohjailemaan todellisuutta haluttuun suuntaan, tiettyjen parametrien välissä; rikollisuutta siedetään tietty määrä, jota pyritään vain ohjaamaan suotavana pidettävälle tasolle.²⁵ Turvallisuusedispositiivissa toimitaan väestötasolla, ei niinkään yksittäisiin rikollisiin kohdistuvien yksittäisten toimien kautta.²⁶ Osaltaan Foucault liittyy tämän liberalismien nousuun liittyneen hallinnan muodon taloustieteen ottamaan asemaan uutena hallinnan oikeuttajana. Tilastollisten menetelmien myötä myös väestö alettiin nähdä luonnollisten ilmiöiden kokonaisuutena, jota pitää enemmänkin ohjailla oikeaan suuntaan kuin säädellä. Taloudelliset ja väestölliset prosessit alettiin nähdä yhtä lailla luonnollisina. Tässä kuvassa valtion rooliksi jäi varmistaa, että nämä luonnollisina nähdyt prosessit pääsevät toteutumaan esteittä – edellä mainittujen suotaviksi katsottavien rajojen sisässä.²⁷ Mikä kuvaisikaan näin määriteltyä turvallisuusedispositiivia paremmin kuin normaalijakauma? Normaalisuus on myös tilastollinen termi, joka viittaa normaalijakaumaan²⁸; jakauman normaalisuudesta riippuu, voiko sitä tulkita monilla yleisillä tilastollisilla testeillä vai ei. Yleisenä

²³ Kaipinen, Minna: Lakien soveltamisjärjestys < <http://verneri.net/yleis/lakien-soveltamisjarjestys>> (haettu 18.2.2018). Katso myös vastaava määritelmä Hartoneva, Anne: Normaalisuusperiaate Suomen vankeinhoidossa. Rikosseuraamusviraston julkaisuja 3/2002. <http://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/ajankohtaista/julkaisut/risenjulkaisusarja/normaalisuusperiaatesuomenvankeinhoidossa.html> katsottu 18.2.2018.

²⁴ Pelkonen, Matti: Mikä on dispositiivi? Tieteessä tapahtuu 26, 2008:7, 75-77, 75.

²⁵ Foucault 2004, 48-49.

²⁶ Foucault 2004, 67.

²⁷ Foucault 2004, 359-361

²⁸ Ks. Tilastokeskus: normaalijakauma http://www.stat.fi/meta/kas/normaali_jakauma.html katsottu 18.2.2018

esimerkkinä tästä tilastollisesta normaalijakaumasta mainitaan monet väestölliset ilmiöt.²⁹

Foucault'n ajattelussa turvallisuusdispositiivista vapaus ja sen rajat integroituvat syvälle hallinnan käytäntöihin. Näiden säätelymekanismien lisäksi jäljelle jää poliisi-instituutio ja sille puhtaan negatiivinen tehtävä, tiettyjen epäjärjestyksen muotojen estäminen.³⁰ Turvallisuusdispositiivi kuvaa kuitenkin pääasiassa liberalistista hallintaa. Uusliberalismin hallintaa miettinyt Dean katsookin, että uusliberalistisissa hallinnan tavoissa väestötason säätely on alkanut muuttua yhä enemmän riskinhallinnaksi; tällöin jakolinja kasvaa aktiivisten, omat riskinsä hallitsevien kansalaisten ja riskialttiiksi nähtyjen ryhmien välille. Tämä liittyy kehitykseen, jossa yksilöitä, kotitalouksia ja yhteisöjä vastuutetaan yhä enemmän omista riskeistään, laajojen yhteiskunnallisten valta- tai muiden suhteiden huomioon ottamisen sijaan.³¹

Uusliberalismi liittyy työhöni myös yksityisen ja julkisen sektorin välisen suhteen kannalta. Maailmalla yleistynyt uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM), joka koostui yrityssektorin ja oikeiston ajamista julkisen sektorin vastaisista hallinnollisista trendeistä, rantautui Suomeenkin viimeistään 1980- ja 1990-luvuilla. NPM:n ytimessä oli yksityisen sektorin ja yritysmaailman lähestymistapojen tuominen alueille, jotka aiemmin olivat olleet julkista sektoria.³² Hallinnon uudistuspyrkimyksissä 1980-luvulla vauhtia ottaneen hajauttamiskeskustelun punavihreän vision tietotekniikan mahdollistamasta pienyhteisö- ja verkostotaloudesta korvasi manageristinen ajattelu ja pyrkimykset keskusvallan vahvistamiseen tietotekniikan avulla. 1990-luvulla "hajauttamisen" katsottiin jo pitävän sisällään deregulaation ja markkinaistamisen.³³ Yksi näistä markkinaistamisen ja julkisen sektorin pienentämisen keinoista ovat yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuudet, Public Private Partnerships; termillä tarkoitetaan järjestelyjä, joissa valtio nojaa esimerkiksi

²⁹ Todennäköisyys ja tilastot: normaalijakauma

<http://www02.oph.fi/etalukio/pitka_matematiikka/kurssi6/maa6_teorია11.html> (haettu 18.2.2018)

³⁰ Foucault 2004, 361

³¹ Dean, Mitchell: Governmentality. Power and Rule in Modern Society. 2nd Edition, Sage, Lontoo 2010, 196-197.

³² Custos, Dominique ja Reitz, John: Public-Private Partnerships. American Journal of Comparative Law, Vol.58(1), Supplement1, 555-584 01.01.2010, 566.

³³ Yliaska, Ville: Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. INTO kustannus, Helsinki 2014, 182.

terveydenhuollon, koulutuksen ja jopa infrastruktuurin ylläpidon suhteen yksityisen sektorin tuottamiin palveluihin sen sijaan, että tuottaisi nämä itse.³⁴ Kilpailukyky on yksi käsiteltynä ajankohtana esille nousseista ja yritysmaailmasta politiikan kieleen tulleista hokemista. Anu Kantola esittää, että hänen tarkastelemallaan ajanjaksolla 1980-luvulta Vanhasen ensimmäiseen hallitukseen esillä oli voimakkaasti kehitys, jossa yritysmaailmassa käytetyt käsitteet siirtyivät hieman myöhemmin hallitusohjelmiin. Hän kirjoittaakin, että

1980- ja 1990- luvuille tyypillistä näyttää olevan kehitys, jossa yritysten käsitteet valuvat politiikkaan. Nämä käsitteet muodostavat kilpailuvaltion käsiteperheen, johon kuuluvat puhe maailman muutoksesta sekä toisaalta kilpailukyvyistä, innovaatioista, osaamisesta ja kannustamisesta. Näistä käsitteistä näyttää muodostuvan kilpailuvaltion sanasto, joka tuottaa kilpailuvaltion poliittisen hallinnan regiimin.³⁵

Yritysmaailman perussanastoon kuulunut kilpailukyvyn käsite suorittikin Kantolan kuvaaman vaelluksen yrityskielestä politiikkaan, jossa alettiin 1990-luvulle tultaessa puhua kilpailukyvyistä yksittäisen yrityksen ominaisuuden sijaan Suomen teollisuuden kilpailukyknä. Myös kilpailuvaltio –puheessa osaaminen ja kannustaminen nousevat esille rakenteiden ja omistussuhteiden sijaan. Tämä sopii hyvin Deanin esittämään kuvaan vastuuttamisen yleistymisestä uusliberalistisena hallinnan muotona.

Foucault’kin korostaa, miten turvallisuusdispositiivi ei syrjäyttänyt siistin kronologisesti suvereenia vallankäyttöä tai kuria, vaan erilaiset hallinnan tavat elävät myös limittäin ja rinnakkain.³⁶ Suvereniteettia korostava laki ja järjestys –retoriikka on saattanut jopa yleistyä uudelleen, kasvavan yhteiskunnallisen eriarvoisuuden ruokkimana.

Yksityistäminen ja universaalien sosiaalietuuksien purkaminen on lisännyt koettua turvattomuutta ja yhteiskunnallista epätasa-arvoa, joka puolestaan järkyttää keskiluokan turvallisuudentunnetta ja lisää kovan kontrollin vaatimuksia. David Garland katsoo tämän johtavan siihen, miten köyhät aletaan nähdä vieraina, vaarallisina ja moraaliltaan epäilyttävinä massoina, joiden kurissa pitäminen on kunniallisen keskiluokan turvallisuuden kannalta välttämätöntä. Tällöin päädyttäisiin

³⁴ Custos & Reitz, 556.

³⁵ Kantola, Anu: Suomea trimmaamassa. Suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa Heiskala, Risto ja Luhtakallio, Eeva (toim.): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Gaudeamus, Helsinki 2006, 159.

³⁶ Foucault 2004 ,111.

vähitellen tilanteeseen, jossa pieninkin epäjärjestyksen merkki tai rike – ainakin jos rikkoja on köyhä ihminen julkisessa tilassa – koetaan radikaalisti elämänlaatua huonontavana.³⁷ Toinen tapa katsoa normaaliutta onkin toiseus – vieras tai epänormaali normaalin vastakohtana. Kun normaalisuus oli tilastollisten keskiarvojen ja liberaalin hallinnan ajattelua, toiseudesta puhuminen polarisoi normaalin ja korostaa myös yhteiskunnallisia jakolinjoja ja kohtaamattomuutta.

Eriarvoisuuden ja kontrollivaatimusten myötä Garland katsoo hallitusvallan joutuvan tilanteeseen, jossa siltä odotetaan entistä enemmän toimia rikollisuuden hillitsemiseksi. Se on kuitenkin yksinkertaisesti mahdotonta. Niinpä valtio ikään kuin myöntää kyvyttömyytensä ja uudelleenorganisoi sekä ulkoistaa osan rikoksenhallintatehtävistään. Toisaalta rangaistuskäytäntö kovenee. Sen ei enää oleteta muuttavan tuomittua rikollista tai ylipäänsä edes vaikuttavan rikollisuuteen, vaan tarkoituksena on ennemminkin osoittaa, että *jotain* tehdään sekä kanavoida vihaa ja turhautuneisuutta. Koventuneen ”laki ja järjestys” -retoriikan voikin nähdä vahvan valtiovallan symbolien ja näille voimaa antavien pelon ja turvattomuuden tunteiden tarkoituksellisen manipulatiivisena poliittisena käyttönä.³⁸ Garland tiivistää jaottelun seuraavasti:

There is an emerging distinction between the punishment of criminals which remains the business of the state (and becomes once again a significant symbol of state power) and the control of crime which is increasingly deemed to be “beyond the state” in significant respects.³⁹

Ei-valtiollista rikollisuuden hallintaa voikin tarkastella kahdella tavalla; toisaalta yhteiskunnallisen muutoksen vanavedessä elävinä kriminologisina trendeinä, toisaalta taas uuden julkishallinnon eetoksen mukaisena markkinaistamisprojektina, jossa terveydenhoidon tai raideliikenteen lisäksi ei-valtiollisille toimijoille avataan turvallisuuteen liittyviä tehtäviä.

Carol Bacchi on kritisoinut Garlandia siitä, että tämän analyysissä 1980- ja 1990-luvuilla kasvanut rikollisuus nähdään osittain rankaisevamman oikeuskäytännön syynä,

³⁷ Garland, David: *the Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford University Press, Oxford 2001, 181-182.

³⁸ Garland, David: *The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Society*. *The British Journal of Criminology*, Vol. 36/4, Autumn 1996, 445-471, 460.

³⁹ Garland 2001, 120.

vailla rikollisuus -termin tarkempaa määrittelyä.⁴⁰ Itse en näe tässä ratkaisevaa puutetta; käsitykseni mukaan rikollisuus merkitsee yksinkertaisesti senhetkisessä lainsäädännössä kiellettyjä tekoja, joista laissa on säädetty rangaistus, ja määrittyy siis aina suhteessa lainsäädäntöön. Se, että tätä ei ollut suoraan kirjoitettu auki Garlandin analyysissä, ei mielestäni tarkoita suoraan, että Garland todella olisi tutkinut rikollisuutta lainsäädännöstä täysin irrallisena käsitteenä, kuten Bacchi tuntuu vihjaavan.

Fierke näkee Giorgio Agambenia mukaillen hallinnan siirtyneen yhä enemmän biologisena massana nähdyn kansan hallinnaksi. Tällöin politiikan subjekti, Aristoteleen vapaa kansalainen, vaihtuu pelkkään paljaaseen elämään sellaisenaan.⁴¹ Tämän ihmisistä koostuvan biomassan hallinnassa teknologia on keskeisessä roolissa. Agamben itse kirjoittaa, kuinka

nykyään vallalla ei ole muuta legitimaation muotoa kuin poikkeustila, johon se kaikkialla ja jatkuvasti vetoaa ja jonka tuottamiseksi se samalla salaa työskentelee (...) tällä välin paljas elämä, joka oli suvereniteetin kätketty perusta, on muuttunut hallitsevaksi normaaliksi elämänmuodoksi kaikkialla.⁴²

Poikkeustilassa ei ole muita poliittisia subjekteja kuin suvereeni. Toinen epäpolitisoinnin juonne on metodiosuudessakin käsitelty turvallistaminen. Tämä tarkoittaa sitä, että asiat jakautuvat toisaalta yksityisiin, ei-poliittisiin pidettyihin, toisaalta normaalin politiikan piiriin kuuluihin ja toisaalta vielä turvallistettuihin asioihin, jotka eivät ole yksityisiä mutta eivät myöskään kuulu perinteisesti ymmärretyn politiikan piiriin. Tällä tavoin turvallistettuihin asioihin liittyy usein päättäjäjohtoista toimintaa, johon demokraattisen systeemin vastuu- ja valvontamekanismit eivät päde.⁴³ Tätäkin on kritisoitu pidemmälle, sillä enemmän kuin eliittien poikkeuksellisenä puheaktina, turvallistaminen voidaan nähdä myös päivittäisenä ja jatkuvana institutionaalisenä toimintana, johon liittyen selvästi määritellyt erot valtion ja vaarallisen ”toisen” välillä korvataan poliisin ja sotilastoimen

⁴⁰ Bacchi, 32.

⁴¹ Fierke, 116.

⁴² Agamben, Giorgio: Keinot vailla päämäärää. Reunamerkintöjä politiikasta. Tutkijaliitto, Helsinki 2001, 13.

⁴³ Fierke, 108.

yhteisillä operaatioilla erilaisia kriminalisoituja toiseuden muotoja kohtaan tavoilla, jotka hämärtävät edellä mainittujen toimijoiden välistä rajaa.⁴⁴

2.2 Lukijalaitteen kanssa ei neuvotella – jälkimodernin yhteiskunnan kapeneva normalisuus

Tässä kappaleessa käsittelen teknologiaa ja sen vaikutuksia normaalisuuteen. Teknologia on mielenkiintoinen osa modernia hallintaa – ja olennainen osa yksityisiä turvallisuusratkaisuja. Jonkin asian esittäminen teknisenä kysymyksenä saattaa olla myös yksi keino esittää kauaskantoisiakin seurauksia sisältävät ratkaisut varsin epäpoliittisessa valossa. Myöhemmässä käsittelyssä otan teknisistä keinoista fokukseseen erityisesti kameravalvonnan, jonka pyrin tässä asettamaan laajempaan kontekstiinsa katsomalla teknologisia ratkaisuja kontrollipolitiikan osana.

Toisin kuin suurimmassa osassa muuta Eurooppaa ja Yhdysvaltoja, Suomi ei ole lähihistoriassa ollut korkeiden vankilukujen ja kovan kriminaalipolitiikan maa, vaikka täälläkin paineet ankarampaan rangaistuspolitiikkaan ovat kohonneet – jopa siinä määrin, että voidaan katsoa Suomen "jälleen kerran" seuraavan viiveellä yleiseurooppalaista kehitystä kohti ankarampaa yhteiskunnallista kontrollia ja kovempia vankilatuomioita.⁴⁵ Kontrollin pelkistäminen vankilukuihin ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista. Vaikka useissa valtiovaltaa ja kontrollia käsittelevissä puheenvuoroissa keskitytään kovaan rangaistuskäytäntöön keinona siivota yhä polarisoituvampien yhteiskuntien köyhät, vähäosaiset ja ei-toivotut pois silmistä ja jaloista vankiloihin⁴⁶, on tärkeää katsoa myös kolikon toista puolta. Hallinta rikollisuuden kontrollin kautta saattaa kohdistua ennen kaikkea huono-osaisiin ja syrjäytyneisiin, mutta se vaikuttaa myös laajemmin. Kuten Yhdysvaltojen rikollisuuskeskustelusta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä kirjoittanut Jonathan Simon pohtii, esimerkiksi USA:ssa yleistynyt eräänlainen turvallistumiskehityksen lippulaiva, usein varakkaampien ihmisten suljettu asuin yhteisö eli "gated community"

⁴⁴ Fierke, 114.

⁴⁵ Kekkonen, Jukka: Muutos ja jatkuvuus. Näköaloja oikeushistoriaan. Jukka Kekkosen juhla kirja, Gummerrus, Jyväskylä 2003, 192.

⁴⁶ Ks. esim. Nils Christie ja Loic Wacquant.

on kansalaisyhteiskunnalle tavallaan samassa roolissa kuin vankila koko valtiolle; uusimpien vapautta suojelemaan hankittujen teknologioiden ja rationaliteettien keskittymä, jossa muotoutuvat myös uudet ja laajalle ulottuvat vapautta rajoittavat ja sitä uudelleen muotoilevat käytännöt, mentaliteetit ja strategiat.⁴⁷

Turvallisuuteen liittyvien teknologioiden ja uusien käytäntöjen akseli ulottuuikin vankilasta vauraiden ihmisten murtosuojaetuille ja valvotuille asuinalueille.

Turvallisuustekniikan yhteisenä nimittäjänä on usein vieraan ja hallitsemattoman näkeminen potentiaalisesti vaarallisena ja erityistarkkailua ja/tai ulossulkemista normaaliksi koetusta piiristä vaativana. On myös esitetty, että varkaudenestolaitteiden ja -hälyttimien kulttuurissa kasvaneen olisi luontevaa kannattaa myös kovaa kriminaalipolitiikkaa ja pidempiä vankilatuomioita – voidaanhan vankilaan sulkemisen äärimmillään nähdä eroavan muista ei-toivotun aineksen poisittämisen keinoista (kuten varashälyttimistä, naapurustopartioinnista ja vahdista alaovella) vain tehossaan, ei niinkään laadullisesti.⁴⁸ Tämä on toki vain yksi hallinnan tapa, mutta teknologisia turvallisuusratkaisuja voi olla kiinnostavaa ajatella jatkumona: niiden skaala ulottuu kuluttajalähtöisistä turvallisuusratkaisuista vankiloihin, ja yhtä laajalla skaalalla myös vartiointiliikkeet tarjoavat henkilöstöä ja teknologisia ratkaisuja.

Näkyvä esimerkki vartiointin teknisistä toteutuksista on kameravalvonta. Sitä koskeva sääntely on Suomessa hajanaista, eikä kameravalvontaa koskevaa yleislakia ole.⁴⁹ Voidaankin ajatella, ettäärkevin tapa valvoa valvojaa on riittävästä ohjeistuksesta huolehtiminen.⁵⁰ Kameravalvontaohjeistuksia onkin erilaisia, mutta nostan tässä esimerkiksi turvallisuusalan ammattilaisille ja valvontakamerasysteemin asennuttamista harkitseville tehdyn kameravalvontaoppaan, jossa lähinnä todetaan kuinka "oikein toteutetuilla turvallisuustoimenpiteillä taataan yrityksen liiketoiminnan häiriötön jatkuminen"⁵¹ ja pikaisen lakiesittelyn jälkeen siirrytään toteutusteknisiin

⁴⁷ Simon, Jonathan: *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford University Press, New York 2007, 18-19.

⁴⁸ Bauman, Zygmunt: *Social Uses of Law and Order*. Teoksessa Garland, David ja Sparks, Richard (toim.): *Criminology and Social Theory*, Oxford University Press, New York 2000, 40.

⁴⁹ Korja, Juhani: *Kameravalvonnan oikeudellinen sääntely – lainsäädännön ja toimeenpanon tarkastelua*. Pro gradu –tutkielma, Lapin yliopisto, syksy 2010, 52-53.

⁵⁰ Korja, 52.

⁵¹ Kameravalvontaopas,

https://www.fkl.fi/materiaalipankki/ohjeet/Dokumentit/Kameravalvontaopas_2010.pdf tarkastettu 29.1.2015, 6.

yksityiskohtiin. Kameravalvontaoppaasta on myös (enemmän valvonnan kohteina ajatelluille) yksityishenkilöille tarkoitettu "Kamerat päivittäisenä turvanasi" -kameravalvontaesite⁵². Jälkimmäinen sisältää kymmenisen sivua värikuvia ja iskulauseita, joissa kerrotaan, kuinka kameroilla taataan turvallinen asiointi ja työpaikka, ohjataan ihmisten ja ajoneuvojen turvallista liikkumista, varmistetaan teollisuuden häiriötön tuotanto ja palvelut, ehkäistään ja selvitetään "ilkivaltaa sekä muita rikoksia", taataan turvallinen asuminen, onnistunut yleisötapahtuma sekä turvallinen koulu ja mikä parasta, niitä saa asentaa lähes kaikkialle paitsi vessoihin, sovituskoppeihin ja pukuhuoneisiin. Lopussa kerrotaan, että "tämän esitteen ovat tehneet yhteistyönä viranomaiset ja yksityinen turvallisuusala. Esite on osa sisäisen turvallisuuden ohjelman käytännön toteutusta."⁵³ Ainakin tässä turvallisuusalan itse toimittamassa materiaalissa kameravalvonta esitetään neutraalina teknisenä toimenpiteenä, jonka käyttöä lainsäädäntö saattaa hankaloittaa – vaikkakaan ei kovin paljoa. Valvonnan oikeutusta koskevaa pohdintaa ei löydy.

Vartijoiden keinoja puuttua fyysiseen koskemattomuuteen on pyritty lainsäädännössä säätämään, mutta toisin on usein valvontateknologian laita – vaikka turva-ala lieneekin yksi niistä saroista, joilla käytettävän teknologian kehitys kulkee tiiviissä vuorovaikutuksessa yleisemmän toimintatapojen kehityksen kanssa. Tekniisiin ratkaisuihin niveltävät toisaalta erilaiset rekisterit ja toisaalta yleistymässä olevat biometriset tunnistet, joiden laajempi käsittely ei valitettavasti ole tässä mahdollista. Biometriset tunnistet redusoivat ihmiskehon jonkinlaiseksi salasanaksi, jonka käyttöä viranomainen voi vaatia ja säädellä.⁵⁴ Tästä päästään takaisin ajatukseen politiikasta biomassan hallintana. Tällöin politiikan biologisointi olisi osaltaan mahdollistamassa epäpoliittisina esitettyjä, teknologisia hallintatoimia.

Arjessa läsnä oleva teknologia nähdään yhä usein poliittisesti neutraalina ja tavallaan siitä johtuen huomaamattomana tai jopa yhdentekevä, käytännön eikä periaatteen

⁵² Kameravalvontaesite

<https://www.finnsecurity.fi/files/4913/6352/2837/110112Kameravalvontaesite.pdf> (tarkastettu 29.1.2015) tai suora linkki finnsecurity.fi -> uusimmat julkaisut -> kameravalvontaopas

⁵³ Kameravalvontaesite. Ammattilaisille ja kameravalvontajärjestelmien potentiaalisille ostajille tarkoitettu kattavammassa oppaassa mahdollisia lainsäädännöllisiä ongelmia myönnetään muutama enemmän kuin ilmeisesti valvonnan kohteille suunnatussa esitteessä. Ks Kameravalvontaopas, 15-16.

⁵⁴ Fierke, 117.

tai politiikan maailmaan kuuluvana. Teknologiset ratkaisut muokkaavat kuitenkin aina myös ympäristöään, ja vaikutukset voivat olla kauaskantoisia. Michalis Lianos ja Mary Douglas kritisoivat artikkelissaan *Dangerization and the End of Deviance: The Institutional Environment*⁵⁵ nykyteknologian näkemistä pelkkinä kurinpidon tai hallinnan keinoina, sillä silloin jää huomiotta teknologian vaikutus ihmisyhteisöihin ylipäänsä ja nykyaikaisen yhteiskunnallisen kontrollin laatu yleisemmin.⁵⁶ He katsovat, että jokainen yhteiskunta luo käsityksen siitä mikä on poikkeavaa kiinteässä yhteydessä siihen, miten se luo ja ylläpitää normejaan. Nykyään tärkeä osa näiden yhteisten normien määrittämistä taas ovat muutokset sosiaalis-teknisissä ympäristöissä ja niitä määrittävissä laeissa. Tämä johtaa kirjoittajien mielestä siihen, että poikkeava käytös jo sinällään aletaan kokea yhteiskunnalle vaarallisena. Douglas ja Lianos keskittyvät artikkelissaan ennen kaikkea automatisoituihin sosio-teknisiin ympäristöihin (Automated Socio-Technical Environments, ASTEs), joiksi he määrittävät teknologiapohjaiseen vuorovaikutukseen perustuvat järjestelmät, jotka säätelevät, muotoilevat tai valvovat ihmisten käyttäytymistä verraten sitä automaattisesti järjestelmän oletusarvona olevaan normaaliin.⁵⁷ Kulkulupa tai matkakortti on tai ei ole voimassa; lukijalaitteen kanssa ei neuvotella. Äärimmäisessä tilanteessa tämä voi tarkoittaa normaalin määritelmän huomattavaa kaventumista ja *kaiken* sitä mahdollisesti häiritsevän toiminnan rajaamista ei-toivottavaksi. Tämä näkyy vartijalle lainsäädännössä annetussa oikeudessa poistaa vartioimisalueeltaan, eli yhä useammin myös julkisesta tilasta, normaaliksi koetusta lähes *miten tahansa* ulkonäöltään tai käytökseltään poikkeava ihminen.

⁵⁵ Lianos, Michaelis ja Douglas, Mary: *Dangerization and the End of Deviance*. Teoksessa Garland, David ja Sparks, Richard (toim.): *Criminology and Social Theory*, Oxford University Press, New York 2000, 103-125.

⁵⁶ Lianos ja Douglas, 105.

⁵⁷ Lianos ja Douglas, 106-108.

3. Sisäisen turvallisuuden ohjelmat

Toimintaympäristön muutosten seurauksena viranomaisten välinen yhteistyö sekä kumppanuusyhteistyö muiden toimijoiden kanssa on entistä tärkeämpää. Hallitus edistää yhteistyötä aktiivisesti toteuttamalla poikkihallinnollisia ohjelmia ja hallituksen poikkihallinnollisia politiikkoja, joista yksi on sisäisen turvallisuuden ohjelma.⁵⁸

Tässä luvussa kysyn, millaisena ongelmana ohjelmissa esitetään sisäinen turvallisuus. Pyrin antamaan yleiskuvan ohjelmista ja niiden eroista. Jo hallitusohjelmien nimet vihjaavat politiikan muutoksista; kun Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa julistetaan lähdettävän työllä, yhteisvastuulla ja yrittämisellä uuteen nousuun ja jatketaan, kuinka ”hallituksen päätavoitteena on kehittää hyvinvointiyhteiskuntaa parantamalla työllisyyttä ja vähentämällä työttömyyttä, vahvistamalla peruspalveluja ja toimeentuloturvaa sekä tasapainottamalla alueellista kehitystä.”⁵⁹. Vanhasen II hallituksen ohjelma taas on otsikoitu: Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi. Kannustavuus nouseekin näkyvään rooliin Vanhasen II hallituksen ohjelmassa, ja esimerkiksi sosiaaliturvan uudistuksessa kannustavuus esiintyy jo otsikkotasolla.⁶⁰ Hyvinvointiyhteiskunnan kannalta tämä tarkoittaa sitä, kuinka ”suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisessa hallitus haluaa selkiyttää omaan vastuun, yhteisen vastuun ja yhteiskunnan vastuun välistä suhdetta.”⁶¹ Onkin kiinnostavaa, miten nämä linjat näkyvät sisäisen turvallisuuden alueella.

Hallituksen vaihdoksen lisäksi on huomioitava, että myös ohjelmien valmistelutapa muuttui. Valmistelussa siirryttiin poikkihallinnollisesta mutta sisäministeriön johtamasta virkamiestyöstä sidosryhmäyhteistyöhön, jossa elinkeinoelämän edustajat ovat näkyvässä roolissa. Se tarkoittaa sitä, että ohjelmissa näkyvät uuden hallituksen poliittiset linjaukset ja yksityisen sektorin lisääntynyt painoarvo. Muutokset turvallisuuskäsityksessä lienevät siis näiden kahden asian summa. Turvallisuuskäsitystä jäljitän konkreettisten toimien kautta. Varsinaisen vertailun keskitän ohjelmien

⁵⁸ Arjen turvaa, 81.

⁵⁹ Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma, 1.

⁶⁰ Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 51.

⁶¹ Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 1.

toimenpiteisiin laajasti, sillä uskon juuri tätä kautta olevan mahdollista saada kokonaiskuvan siitä, miten turvallisuuden ala ohjelmissa on muuttunut.

3.1. Ohjelmista yleisesti

Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaan

*sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista tai suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa aiheellista pelkoa ja turvattomuutta. (...) Rikollisuuden, häiriöiden ja onnettomuuksien määrä vaikuttaa ihmisten hyvinvointiin ja yhteiskunnan vakauteen. Elämän laatuun liittyvien tekijöiden lisäksi näillä ilmiöillä on huomattavat taloudelliset vaikutukset.*⁶²

Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa, Turvallinen elämä jokaiselle, sisäisen turvallisuuden määritelmä on seuraava: sillä tarkoitetaan

*sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muutoksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta.*⁶³

Määritelmä on hyvin samankaltainen kuin ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta: sana ”aiheellinen” on pudotettu pelon ja turvattomuuden edestä pois. Toisen ohjelman tavoitteena oleva sisäinen turvallisuus on sellainen yhteiskunnan tila, jossa ilmeisesti minkäänlaista turvattomuutta ei tunneta. Toisen ohjelman määritelmään on myös kirjoitettu oikeus ”nauttia” oikeusjärjestelmän takaamien oikeuksien ja vapauksien lisäksi turvallisesta yhteiskunnasta.

Molemmissa määritelmissä rikollisuuden rinnalle sisäistä turvallisuutta uhkaavina tekijöinä nostetaan onnettomuudet – ja häiriöt. Tarkemmin määrittelemättömistä ”häiriöistä” puhutaan uhkana ihmisten hyvinvoinnille ja yhteiskunnan vakaudelle⁶⁴, aivan kuten ”poikkeavaa käyttäytymistä” käytetään joissakin

⁶² Arjen turvaa, 14.

⁶³ Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008, 5.

⁶⁴ Ks. esim. Arjen turvaa, 14.

kohdin lähes synonyyminä rikollisuudelle⁶⁵.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmissa turvallisuus käsittää laajan alueen syrjäytymisestä liukastumisonnettomuuksiin, mitä tässä käsiteltävien ohjelmien nimetkin, Arjen turvaa ja Turvallinen elämä jokaiselle, osaltaan kuvaavat. Arjen turvan tai turvallisen elämän taas katsotaan pitkälti syntyvän jokaisen omalla turvallisuutta edistävällä käyttäytymisellä; liukastumisonnettomuuksien estämiseksi luodaan erilaisia tiedotuskampanjoita, jotta kansalaiset oppisivat varomaan liukastumisia ja olemaan tuottamatta yhteiskunnalle lisää terveydenhoitokustannuksia. Toisessa ohjelmassa kansalaisjärjestöt nostetaan sisäisen turvallisuuden toimijoiksi yhteistyökumppaneina palveluiden tuottamisessa, mutta ohjelmia yhdistää se, että kansalaista poliittisena subjektina niistä ei löydy.

Uhkana turvallisuudelle ohjelmissa käsitellään niin liukastumisonnettomuudet, alkoholin tuonti Virosta kuin kansainvälinen terrorismikin. Toisiinsa linkitettävät alkoholinkäyttö ja syrjäytyminen käsitellään varsinkin ensimmäisessä ohjelmassa yhtenä suurimmista sisäistä turvallisuutta uhkaavista tekijöistä, jonka nimissä ajetaan sektorirajat ylittävää yhteistyötä niin kansalaisjärjestöjen, koulujen kuin sosiaaliviranomaistenkin kanssa. Myös ensimmäisessä Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa tärkeäksi tavoitteeksi todetaan turvallisuuskulttuurin parantaminen ja turvallisuusasioiden parempi huomioon ottaminen *kaikessa* päätöksenteossa⁶⁶ ja tilanne, jossa ”rikollisuuden ehkäisy otetaan huomioon kaikessa viranomaisten päätöksenteossa ja suunnittelussa”⁶⁷. Tästä välittyikin näkemys, jonka mukaan kaiken yhteiskunnassa lastensuojelusta työttömyysturvaan ja alkoholipolitiikkaan tulisi olla osa yhtä suurta turvallisuusprojektia. Edelleen korostetaan, kuinka omatoimisuutta ja parempaa onnettomuusriskien hallintataittoa kaivataan paremman turvallisuuskehityksen aikaansaamiseksi.⁶⁸ Kaiken kaikkiaan ohjelmassa siis suositellaan herkeämätöntä turvallisuuskäyttäytymisen parantamista maailmassa, jossa yksittäisen kansalaisen olisi kaikessa käyttäytymisessään otettava huomioon

⁶⁵ Ks. esim. Arjen turvaa, 21: Syrjäytymiseen liittyvästä rikollisuudesta puhuttaessa sanotaan, kuinka *syrjäytymistä edistävät tekijät voivat luoda painetta rikolliseen käyttäytymiseen. Leimaautuminen lisää poikkeavaa käyttäytymistä*[...].

⁶⁶ Arjen turvaa, 16.

⁶⁷ Arjen turvaa, 23.

⁶⁸ Arjen turvaa, 65.

turvallisuusnäkökohdat, ja viranomaisten (myös siis muiden kuin perinteisesti ymmärretyn sisäisen turvallisuuden alueella operoivien) kaikessa päätöksenteossa pitää pyrkiä ottamaan huomioon rikoksenteon ehkäisy. Ensimmäisen ohjelman seurannassa asia kiteytetään seuraavasti:

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on vahvistettu toimenpide, jonka mukaan rikollisuuden ehkäisy tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon kaikessa viranomaisten päätöksenteossa ja suunnittelussa. Tämä tarkoittaisi sitä, että kulloinkin käsiteltävänä olevan ohjelman, suunnitelman tai päätöksen vaikutukset rikollisuuteen arvioitaisiin samoin kuin esimerkiksi päätösten tai suunnitelmien ympäristövaikutukset. Näin poikkihallinnollisin toimiin pystyttäisi ennalta estämään syrjäytymistä ja sitä kautta myös häiriöitä ja rikoksia. Varsinaisessa viranomaistoiminnassa poliisin asiantuntijuutta rikosten ja häiriökäyttäytymisen ennalta estäjänä tulisi käyttää laajasti hyväksi.

Rikosten ehkäisyn huomioon ottaminen kaikessa päätöksenteossa ja valmistelussa on tärkeää myös valtionhallinnon ohjelmatyön lisääntymisen vuoksi. Mitä enemmän eri viranomaiset laativat laaja-alaisia ohjelmia, sitä enemmän niillä on yhtymäkohtia ja vaikutuksia myös rikollisuuteen ja sen ehkäisyyn. Myös yksityisen sektorin edustajat ovat tuoneet esille, että eri ohjelmien ja päätösten vaikutukset rikollisuuteen tulisi arvioida nykyistä järjestelmällisemmin ja kattavammin jo valmisteluvaiheessa.⁶⁹

Yksityisen sektorin edustajat siis otetaan huomioon jo ensimmäisen ohjelman kohdalla, mutta varsinaiseen fokukseen ne nousevat toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa, jonka hallitsevaksi piirteeksi puolestaan nousee yhteistyö. Sen tarpeellisuutta perusteltiin muuttuneella turvallisuusympäristöllä ja tavoilla, jotka viittaavat sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan suurempaan, ulkopuoliseen uhkaan. Tämä tuo mieleen turvallistamiskeskustelun ja siihen liittyvän sisäisen ja ulkoisen, poliisi- ja sotilaallisen toiminnan sekoittumisen. Toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelua aloitettaessa esitettiin jopa suoraan, että

Valtioiden rajojen merkitys turvallisuusasioissa heikkenee, ja rikollisuus sekä turvallisuuteen kohdistuvat uhkat ovat usein kansainvälisiä. (...) uudet ilmiöt liikkuvat nopeasti yli rajojen, ja valmiuden ylläpitämisen merkitys kasvaa. Yhteiskunnan valmius torjua suuronnettomuuksia ja toimia suuronnettomuustilanteissa tulee ylläpitää ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset ja uudet haasteet. Muuttuva ja monimutkaistuva toimintaympäristö sekä haasteiden vaativuus edellyttävät

⁶⁹ Raportointi sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanosta vuonna 2005 – Arviointia sisäisen turvallisuuden ohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta – strategisten linjausten toimeenpanon yksityiskohtaisempi tarkastelu. 7.12.2005, 5:3, SM039:00/2003.

yhteistyötä viranomaisten välillä sekä laajasti elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa.⁷⁰

Edellisenkaltaisen tilannekuvan ja muuttuneen turvallisuusympäristön haasteiden vaativuuden katsotaan siis suorastaan edellyttävän viranomaisten välisen yhteistyön lisäksi yhteistyötä viranomaisten ja elinkeinoelämän sekä järjestöjen kanssa. Tätä yhteistyötä edellytettiin kuitenkin myös yksioikoisemmin (toki yleisellä tasolla turvallisuutta ja hyvinvointia lisääväksi esitettyjen) yritystoiminnan etujen nimissä:

Tutkimukset osoittavat, että heikko sisäisen turvallisuuden taso aiheuttaa merkittäviä kustannuksia yritystoiminnalle. Tavoitteeksi on asetettava, että yritystoiminnan turvallisuutta parannetaan ja edellytyksiä yritysten sisäiselle turvallisuuden parantamistyölle lisätään elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyönä. Tällä edistetään yritysten sijoittumista Suomeen ja siten vaikutetaan myönteisesti kilpailukykyyn niin kansallisesti kuin alueellisesti sekä lisätään turvallisuutta ja hyvinvointia.⁷¹

Yhteistyöstä puhutaan näkyvästi niin ensimmäisessä kuin toisessakin sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Yhteistyö ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on kuitenkin pitkälti viranomaisyhteistyötä, joka ulottuu perinteisistä turvallisuusviranomaisista myös sosiaali- ja terveysalalle. Poliisi mainitaan siinä useassa kohtaa, mutta yksi niitä harvoja mainintoja työstä, joka kuuluu yksinomaan poliisille, on ensimmäisessä ohjelmassa terrorismin torjunta. Muualla poliisi esiintyy neuvovassa roolissa, mutta silti viranomaisyhteistyön keskeisenä toimijana - jopa siinä määrin että ensimmäistä ohjelmaa voisi lukea laajana valtion viranomaiskoneiston haltuunottona juuri poliisitoiminnan avustaviin tehtäviin. Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa tämä yhteistyö laajenee viranomaisyhteistyöstä sidosryhmiin ja poliisin näkyvä rooli sisäisen turvallisuuden keskeisenä viranomaisena ja asiantuntijana jää sivummalle. Myös terrorismin torjunta nähdään viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen yhteisenä alueena. Toisessa ohjelmassa puhutaan laajemmin viranomaisista, nostamatta poliisia esille tai yksilöimättä sitä juurikaan. Yhteistyö laajenee kattamaan kansalaisjärjestöt ja elinkeinoelämän niin tietoverkkorikollisuuden kuin järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa. Käsittelen viranomaisten rooleja ja yhteistyötä myöhemmin vielä omana lukunaan; yhteistyö on kuitenkin yksi

⁷⁰ Sisäisen turvallisuuden ohjelman 2008 – 2011 valmistelu. Sisäasiainministeriön päätös, liite 2, 29.8.2007, SM048:00/2007.

⁷¹ Sisäisen turvallisuuden ohjelman 2008 – 2011 valmistelu. Sisäasiainministeriön päätös, liite 2, 29.8.2007, SM048:00/2007.

ensimmäisen ohjelman keskeisistä tavoitteista ja toisen ohjelman läpäisevä käsite, jota ei kannata unohtaa seuraavassakaan tarkastelussa.

3.2 Ohjelmien painotukset ratkaisuehdotuksissa

Tässä kohtaa siirryn hahmottelemaan suuria linjoja siitä, miten sisäistä turvallisuutta kummassakin ohjelmassa pyritään edistämään ja eroavatko ohjelmat tässä toisistaan. Lähtökohtanani on Bacchin ajatus siitä, että se, miten ongelmaa ehdotetaan ratkaistavaksi, auttaisi selkiyttämään sitä, mikä itse asiassa ongelmaksi määritellään. Näin ollen se, millaisilla toimilla turvallisuutta esitetään luotavan, kertoisi turvallisuuden määrittelystä ja tarkemmin käytännönläheisemmin kuin se, miten pelkkää turvallisuus -sanaa käytetään.

Muutaman lukemisen jälkeen keräsin kaikki esitetyt konkreettiset toimintaohjeet tai –suunnitelmat yhteen. Käsitellyistä turvallisuushaasteista lähes kaikkiin esitettiin toimia, jotka olivat karkeasti jaoteltavissa johonkin seuraavista kategorioista: sosiaalityö, koulutus, yhteistyö (viranomaisten keskinäinen sekä viranomaisten ja kolmannen sektorin välinen), tiedonkeruu ja rekisteröinti, lainsäädännön ja hallinnon kehittäminen sekä tekniset ratkaisut. Näiden linjojen ulkopuolelle jäivät toimet, joissa viitattiin jonkin alan uuden ohjelman valmistamiseen, ja muihin yllämainittuihin kategorioihin sopimattomiin toimiin, joita ei kuitenkaan ollut kovin paljoa. Kumpikin tässä käsiteltävistä sisäisen turvallisuuden ohjelmista on laaja ja sisältää huomattavan paljon toimenpiteitä. Tässä ei olekaan tarkoitus vertailla niitä kattavasti, vaan saada yleiskuva ohjelmista ja tehdä yhteenveto siitä, millaisia toimenpiteitä niissä ehdotettiin ja mikä muuttui Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan siirryttäessä. Tämän takia keskityn tässä eniten esille nousseisiin toimiin, jotka olivat sosiaalityö ja kasvatus ja koulutus. Näiden toimien kohdalla myös erot ja linjamuutokset olivat näkyvimpiä. Lisäksi käsittelen lyhyesti tiedonkeruuta ja rekistereitä. Ohjelmien käsitystä yhteistyöstä ja viranomaisten vastuista käsittelen myöhemmin omassa kohdassaan.

Eniten ohjelmat eroavat toisistaan sosiaalityön korostuksessa. Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa sosiaalityö on näkyvässä roolissa; toisessa ohjelmassa sosiaalityö on pudonnut ykkösratkaisun paikalta. Jyrkkä ero sosiaalityön painotuksessa

onkin yksi selkeimpiä ohjelmia erottavia tekijöitä. Ensimmäisessä ohjelmassa rikosten ja häiriöiden ennalta ehkäisemiseksi suositellaan nuoriso- ja sosiaalityön keinoja, ja tämän arsenaalin vastauksia tarjotaan myös nuorisoväkivallan ehkäisyyn, huumausainerikollisuuden vähentämiseen (johon suositetaan myös poliisin ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä) ja uusintarikollisuuden estämiseen.

Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa taas ainoa sosiaalityön omainen toimenpide on nuorten työpajatoiminnan kehittämisen tarjoaminen ratkaisuksi syrjäytymisen ehkäisyyn; tässäkin kyseessä on mahdollisesti ei-vapaaehtoinen aktivointi, jonka paino on myös uusien taitojen opettamisessa. Vanhasen toisen hallituksen sisäisen turvallisuuden ohjelmassa sosiaalityön paikan ovatkin ottaneet kasvatus ja koulutus. Kasvatuksella viitataan tässä suoraan kohdeyleisölle (käsittäen yhteydestä riippuen niin lapset kuin aikuisetkin) suunnattua valistus- tai asenteidenmuokkaustoimintaa, koulutuksella taas viitataan eri ammattialojen aikuisten toimijoiden koulutukseen, jonka tarkoituksena on saada heidät ottamaan mainittuja asioita huomioon ammatillisessa toiminnassaan.

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa kasvatukseen liittyviä toimenpiteitä esitetään lähinnä opinto-ohjauksen kehittämisen (häiriöiden ennalta estämiseksi) ja nuorten opastamisen ja neuvomisen yhteydessä (väkivaltarikollisuuden vähentämiseksi). Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa kasvatusta ehdotetaan huomattavasti enemmän; kasvatuksen saralla ehdotetaan uusia tapaturmat ja muut riskit huomioivia painotuksia päihdevalistukseen, turvallisuusasioiden käsittelyn sisällyttämistä koulujen ja päiväkotien työhön ”niin että se tulee osaksi jokapäiväistä toimintaa”⁷², tiedon tarjoamista jalankulun turvallisuuteen vaikuttavista asioista jalankulkijoiden liukastumisten estämiseksi ja kattavamman tiedon tarjoamista Suomen lainsäädännöstä ja palvelujärjestelmästä maahan muuttaville. Lisäksi väkivallan vähentämiseksi ehdotetaan lapsille ja nuorille annettavaa turvataitokasvatusta ja erillisen otsikon ”Koulutus ja osaamisen kehittäminen” alla suositetaan turvallisuuskortin suorittamista osana peruskoulutusta. Ohjelmassa suositellaan myös liikennekoulutusta ja väkivalta-asioiden huomioimista lasten opetuksessa.

⁷² Turvallinen elämä jokaiselle, 32.

Ensimmäisessä ohjelmassa ammattihenkilöstön koulutusta tarjotaan varmistamaan, että viranomaisilla on terrorismin torjunnan edellyttämä ammattitaito ja sosiaalityön kanssa risteävässä sosiaaliviranomaisille asetetussa tehtävässä arvioida asumiseen liittyvät turvallisuusnäkökohdat tilanteissa, joissa nämä kohtaavat kotipalveluja tarvitsevia henkilöitä. Lista sen tähän, sillä kyseessä ei ole varsinaisesti sosiaalityön toimi, vaan sen sivuun lisättävä valvonta/koulutusvelvoite, vaikka rajanveto ei yksiselitteinen olekaan. Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa koulutusta tarjotaan huomattavasti useampaan asiaan. Eri ammattiryhmien perehdyttämisessä suositetaan huomioimaan päihdetapaturmien merkitys turvallisuuden riskitekijänä (syrjäytymisen ehkäisemiseksi). Lisäksi pyritään lisäämään ja laajentamaan viranomaisten ja järjestöjen laittomaan maahantuloon ja ulkomaalaisasioihin liittyvää koulutusta ja sisällyttämään lainvalvontaviranomaisten ammatilliseen koulutukseen tietotekniikkarikollisuutta käsitteleviä opintoja. Edelleen suositellaan viranomaisten koulutusta väkivaltaisen radikalisoitumisen syntyyn vaikuttavista tekijöistä ja torjunnan nykytilasta Suomessa, jähkä ne on ensin selvitetty. Koulutus ja osaamisen kehittäminen –osiossa taas käsitellään viranomaisten osaamista väkivaltaan liittyvissä asioissa heidän koulutuksessaan sekä suositetaan huolehtimaan eri alojen ammatillisessa koulutuksessa siitä, että opiskelijat saavat kokonaisnäkemys ja perusvalmiudet huolehtia turvallisuuden edistämisestä ja turvallisuussuunnittelusta ammatissaan ja kehoitetaan selvittämään yhteiskoulutuksen mahdollisuuksia suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunnan kannalta. Turvallisuusseikkojen huomioon ottaminen rakennetun ympäristön suunnittelussa –kohta puolestaan käsittelee turvallisuuskysymyksiä yhdyskuntasuunnittelussa käsittelevän manuaalin laatimisen, tämän pohjalta tehtävän verkkosivuston sekä alan koulutuksen ja tiedotuksen kehittämisen.

Kaiken kaikkiaan siis ensimmäisen ohjelman sosiaalityöpainotuksista siirrytään toisen ohjelman kasvatuksen ja koulutuksen painotukseen. Kasvatuksen ja koulutuksen painotuksessa sosiaalinen turvallisuus ei näy juuri millään tavalla, vaan turvallisuutta edistetään enemmänkin tapaturmien estämisellä, kontrolliulottuvuutta unohtamatta; esimerkiksi väkivaltaa ei toisessa ohjelmassa pyritä estämään alkoholismien hoidolla tai syrjäytymiseen puuttumalla, vaan viranomaisten koulutuksella. Muita väkivallan

vähentämistoimia toisessa ohjelmassa ovat lasten ja nuorten turvataitokasvatus ja lapsen seksuaalisen hyväksikäytön vastaiset toimet esimerkiksi lastentalo – toimintamallia kehittämällä. Lapsiin kohdistuvan seksuaalisen väkivallan torjuntaa tuskin kukaan tahtoo vähentää. Huomattavaa on, että sen lisäksi toisessa ohjelmassa todennäköisimmin väkivaltaa kohtaavat syrjäytyneet miehet eivät enää näyttäytyä tukea tarvitsevinä. Ensimmäisessä ohjelmassakin poliisitoimi on mukana väkivallan vähentämisessä esimerkiksi väliaikaisia lähestymiskieltoja tehostamalla lähisuhdeväkivallan tapauksissa, mutta siinä tärkeään rooliin nousevat myös muunlaiset toimet; väkivaltaa pyritään torjumaan esimerkiksi väkivaltarikoksista tuomittujen toimintaohjelmia tehostamalla ja edistämällä päihitteettömiä nuorisokahviloita.

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa tiedonkeruu ja rekisterit tulevat esiin varsin monessa yhteydessä, varsin usein silloin kun tavoitteena on viranomaisyhteistyön lisääminen. Nämä keinot muodostavat edellisen kohdan keinoja enemmän jatkumon; jos lainsäädäntömuutos on kerran tehty, rekisteri perustettu tai teknologiaa hankittu, syntynyt muutos on myöhemminkin olemassa ja hyödynnettävissä toisin kuin vaikkapa nuorisotyölle osoitetun projektirahoituksen hedelmät. Ensimmäisessä ohjelmassa esitetään kuntaliiton työssä kohdatusta väkivallasta keräämän materiaalin analysoimista sekä tiedonkeruuta väkivallan uhrista ja tekijästä, takavarikoitujen huumausaineiden profilointia lähtömaan tunnistamiseksi, poikkihallinnollisen analyysi- ja ennakointiryhmän perustamista terrorismin torjunnan koordinoimiseksi ja ajantasaisen tilannekuvan varmistamiseksi; myös rikostiedustelu- ja analyysikeskuksia esitetään perustettaviksi rajoille. Rikoksentekijöiden dna-rekisterin laajennusta esitetään selvitettäväksi, kuten myös mahdollisuudet hyödyntää matkustusasiakirjojen biometrisiä tunnisteita rikosten selvittämisessä. Väkivallan uhria ja tekijää koskevan tiedon keräämistä ja analysoimista peräänkuulutetaan. Tapaturmien tilastointijärjestelmää kehitetään. Näillä toimilla mainitaan pyrittävän ehkäisemään väkivaltarikollisuutta, vähentämään huumorikollisuutta, torjumaan terrorismia ja lisäämään rikoksentekijän kiinnijäämisriskiä, parantamaan rikoksen uhrin asemaa ja vähentämään onnettomuuksia.

Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa ehdotetaan, että kehitteillä olevaan

avohoidon tilastointiin liitetään tapaturmien ja väkivallan seuranta. Siinä myös ”nostetaan turvallisuustutkimuksen taso kilpailijamaiden tasolle”⁷³ toteuttamalla yhdessä elinkeinoelämän kanssa tutkimusohjelma mm. tietoverkkojen sekä ulkomaankaupan logistiikkaketjujen turvallisuudesta, luomalla poikkihallinnollinen tilannekuvajärjestelmä ja tukemalla ennakoivan tilannekuvan muodostamista valtakunnallisilla turvallisuustilannekatsauksilla. Lisäksi esitetään, että tapaturmatietojen hyödyntämistä turvallisuussuunnittelussa parannettaisiin lisäämällä alueellisten pelastuslaitosten tiedonvaihtoa Kansanterveyslaitoksen kanssa. Lisäksi esitetään perustettavaksi uhka-analyysiin keskittyvää viranomaisyhteistyökeskusta, jonka tulisi toimia talousrikostorjunnan tehostamiseksi. Näillä toimilla pyritään sisäisen turvallisuuden tutkimuksen kehittämiseen, tilannekuvatoiminnan kehittämiseen, kodin, vapaa-ajan ja liikkumisen turvallisuuden parantamiseen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseen. Elinkeinoelämän kanssa yhdessä toteutetun tutkimusohjelman lisäksi niin tilannekuva kuin turvallisuussuunnittelukin liittyvät yhteistyöhön elinkeinoelämän kanssa. Viimeinen toimista ja avohoidon tilastointipyrkimysten lisäksi ainoa jossa elinkeinoelämä ei ole hyötyjän paikalla on uhka-analyysiin keskittyvä viranomaisyhteistyökeskus talousrikostutkiminnan tehostamiseksi; se on myös kaikki, mitä toisessa ohjelmassa on jäljellä ensimmäisen ohjelman laajasta ja useampia toimia käsittäneestä talousrikollisuuden vastaisesta osiosta.

3.3 Rakenteisiin vaikuttamisesta yksilön vastuuttamiseen?

Miten ensimmäinen ja toinen sisäisen turvallisuuden ohjelma lopulta eroavat toisistaan? Selkeä linjan muutos näkyy ainakin sosiaalityön korostuksessa. Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa sosiaalityö on varsin näkyvässä osassa, kun taas toisessa ohjelmassa sosiaalityön piiriin kuuluvia toimia ei ole oikeastaan lainkaan. Sen paikan yleislääkkeenä lähes kaikkeen ovat toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa ottaneet kasvatus ja koulutus. Sosiaalityö toimii vähintään jonkinlaisen ensiavun tarjoamisena eriarvoisuudesta ja epätasa-arvosta kumpuaviin

⁷³Turvallinen elämä jokaiselle, 19.

ongelmiin; voisi ajatella, että ohjelma jonka ratkaisuihin ehdotetaan sosiaalityötä olettaisi siis turvallisuushaasteidensa lähtökohdaksi yhteiskunnallisen eriarvoisuuden.

Tämä kuvaa varsin hyvin ensimmäisen ohjelman eetosia. Kuva vahvistuu sisäministeri Rajamäen hieman ennen vuoden 2007 vaaleja Kalevassa antamassa haastattelussa ja Jyrki Kataisen haastattelun pohjalta tekemässä suullisessa kysymyksessä.

Haastattelussa Rajamäki vetoaa punamultayhteistyön jatkumisen puolesta, ja sanoo koventuneiden arvojen olevan suurin Suomen sisäistä turvallisuutta uhkaava tekijä.

”Valtiontalous on pelastettu. Nyt on hyvinvointivaltion rappauksen paikka. Maaseudun väen, palkansaajan ja työväestön kannalta laastikauha osuisi parhaiten punamultahallituksen käteen”, Rajamäki politikoi haastattelussa.⁷⁴ Katainen vaati Rajamäkeä pyytämään anteeksi Kokoomuksen äänestäjiltä sitä, että antoi haastattelussa ymmärtää oikeistoon samaistettavien koventuneitten arvojen olevan uhka sisäiselle turvallisuudelle. Seuraavassa keskustelussa Rajamäki siirsi huomion juuri sisäisen turvallisuuden ohjelmaan, jonka pyrkimyksiä sosiaalisen turvallisuuden vahvistamiseksi hän toistaa useassa puheenvuorossa. Kun Rajamäeltä kysytään, minkälaisia ajatuksia hänellä sitten on hyvinvointivaltion parantamiseksi, Rajamäki vastaa, kuinka

*Minä viittaan edelleen tähän hallituksen valtioneuvoston periaatepäätöksen tasolla hyväksymään sisäisen turvallisuuden ohjelmaan, jossa on nimenomaan nuorten työllisyyttä, koulutuspaikkojen turvaamista ja myöskin konkreettisten hyvinvointipalveluihin liittyvien, perusturvallisuutta antavien sosiaali- ja terveystalvelujen merkitystä korostettu ja erityisesti viranomaisyhteistyön tärkeyttä näiden syrjäytymistä estävien toimien aikaansaamisessa.*⁷⁵

Julkilausuttu pyrkimys sosiaalisen turvallisuuden vahvistamiseen ja puhe hyvinvointivaltiosta siis liittyvät ensimmäiseen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan tässä keskustelussa, jossa tosin opposition edustajat huomauttavat hallituksen veropolitiikan olleen varsin kokoomuslaista ja köyhyydessä eläneiden määrän kasvaneen hallituskaudella.⁷⁶

⁷⁴ Kaleva 19.1.2007: Rajamäki varoittaa keskustaa porvarikuhertelusta.

<http://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/rajamaki-varoittaa-keskustaa-porvarikuhertelusta/54913/>

⁷⁵ Valtioapäivät 2006. Pöytäkirjat (PTK 148/2006 vp), 25.1.2007, sisäasiainministeri Kari Rajamäki.

⁷⁶ Valtioapäivät 2006. Pöytäkirjat (PTK 148/2006 vp), 25.1.2007. Ks. esim. Kari Kärkkäinen (KD) ja Esko-Juhani Tennilä (vas).

Toisin kuin ensimmäisessä ohjelmassa näkyvä sosiaalityö, toisessa ohjelmassa sen korvanneet kasvatus ja koulutus eivät vastauksena ota kantaa yhteiskunnalliseen eriarvoisuuteen, ehkä jopa päinvastoin: koulutuksen korostaminen siirtää painopisteen rakenteista yksilöön, jonka vajavaisia tietoja tai taitoja jokin auktoriteetti koittaa sitten paikata. Tätä ajatusta vasten ensimmäisen ja toisen ohjelman lähtöoletuksissa onkin varsin perustavanlaatuinen ero. Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa sisäisen turvallisuuden keskeiseksi haasteeksi mainitaan edelleen syrjäytyminen, mutta käytännön painotuksissa se ei näy samalla tavalla kuin ensimmäisessä ohjelmassa. Kuvaava yksityiskohta on myös se, että vielä ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa syrjäytymisestä puhuttaessa mainittavaa eriarvoisuutta⁷⁷ ei toisen ohjelman syrjäytymistä käsittelevässä kohdassa enää mainita. Sen sijaan syrjäytyminen juuret nähdään toisaalla:

*Heikko koulutustaso, riittävien osaamisvalmiuksien, erityisesti tietoyhteiskuntavalmiuksien puuttuminen ja harrastusten puute lisää riskiä joutua syrjään työmarkkinoilta ja yhteiskunnasta.*⁷⁸

Työttömien aktivoimista käsittelevässä artikkelissaan Anna Alanko ja Sami Outinen kirjoittavatkin, kuinka aktivointitoimenpiteiden yksi puoli on juuri se, että niissä nähdään ongelma työttömässä itsessään; tällaisina ne edustavat uusliberalistista agenda.⁷⁹ Nämä aktivoinnin keinot edustivat juuri 2000-luvun alussa harjoitettua, epätasa-arvoa lisännyttä politiikkaa, jonka taustalla oli ajatus, että vaikeuksissa oleva ihminen oli itse syypää omaan tilanteeseensa. Tämä puolestaan vahvisti heikoimmassa asemassa olleiden ihmisten marginalisoitumista.⁸⁰

Myös ammattihenkilöiden koulutus on toisessa ohjelmassa suuressa roolissa. Viranomaisia yleisesti esitetään siinä koulutettavaksi niin maahantuloon ja ulkomaalaisasioihin, tietotekniikkarikollisuuteen, radikalisoitumiskehitykseen, väkivaltaan kuin onnettomuuksien torjuntaan liittyen. Mutta vaikka mainitut alueet ehkä viimeistä lukuunottamatta ovat perinteisiä poliisitoiminnan alueita, vain pieni osa

⁷⁷ Arjen turvaa, 17.

⁷⁸ Turvallinen elämä jokaiselle, 6.

⁷⁹ Alanko, Anna ja Outinen, Sami: Dualising activation. Responses to unemployment and mental health-related disability retirement in Finland at the turn of the millennium, *European Societies* 18:5, 417-437, 2016, 418.

⁸⁰ Alanko & Outinen, 431.432.

tästä koulutuksesta (tietotekniikkarikollisuus) oli spesifioitu poliisiviranomaisille kohdistettavaksi; suurin osa oli muiden viranomaisten tai toimijoiden koulutusta. Tavoitteena tuntuu siis olevan kouluttaa mahdollisimman laaja viranomaisrintama edistämään valittujen politiikkojen toteutumista. Mutta kuka nämä politiikat määrittelee ja vaikuttaako toteutustapa myös niihin? Tämä on kysymys, johon koitan yhteistyötä tarkemmin erittelemällä hakea vastausta.

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa tiedonkeruu ja rekisterit tulevat esiin varsin monessa yhteydessä, varsin usein silloin kun tavoitteena oli viranomaisyhteistyön lisääminen. Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa näkyy yhteistyö elinkeinoelämän kanssa selkeästi juuri tiedonkeruun alalla; Suomi on tarkoitus nostaa turvallisuustutkimuksessa ”kilpailijamaiden” tasolle juuri yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa, jolloin oletettavastikin myös tutkimuksen sisällön saamat painopisteet heijastelevat elinkeinoelämän intressejä. Äsken kysyin, kuka toteutettavat politiikat määrittelee. Nyt tarkennan vielä kysymystä, sillä julkisen ja yksityisen välisen rajanvedon kannalta minua kiinnostaa juuri se, mikä on yksityisen sektorin osa turvallisuuden nimissä toteutettavien politiikkojen määrittelyssä. Seuraavassa luvussa aloitan vastaamisen tarkastelemalla yksityisen sektorin eturyhmien turvallisuuskäsitystä.

4. Kansallinen yhteistyöryhmä ja kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla

Edellisessä luvussa katsoin ohjelmia ja niiden eroja kokonaisuuksina. Nämä olivat linjassa sitä ennen käsitellyn laajemman valtion roolin muutoksen kanssa, mutta yksityisen ja julkisen rajanvedosta ne eivät vielä kertoneet. Mitä yksityisen sektorin edustajat ohjelman valmistelussa sitten pyrkivät edistämään: mikä on ollut ohjelman valmisteluun osallistuneiden yksityisen sektorin edustajien mielestä turvallinen yhteiskunta, ja millaisia toimia he ovat siihen pääsemiseksi esittäneet? Kiinnostuksen kohteen ollessa yksityisen ja julkisen sektorin rajanvedossa on paikallaan kääntää katse yksityisen sektorin toimiin ja kannanottoihin. Yksityisen sektorin rooli laajemmin julkisen sektorin roolin kriitikoissa liittyy kiinteästi suomalaisen hallinnon muutosten historiaan 1970-luvulta alkaen, jolloin vasemmiston ja nousevan vihreän liikkeen sekä yksityiseen omistusoikeuteen kielteisesti suhtautuneen nuorison järkyttämänä perustettu Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA alkoi aktiivisesti ajaa julkisen sektorin rajua supistamista.⁸¹

Tässä luvussa jäljitän yksityisen sektorin etujärjestöjen käsitystä turvallisuudesta, tärkeimpänä kysymyksenäni se, ketä tai mitä suojellaan ja miltä. Etujärjestöjen kantoja etsin Kansallisen yhteistyöryhmän asiakirjoista. Yhteistyöryhmän tehtävänä oli alun perin ohjata ja valvoa *Elinkeinoelämän ja viranomaisen yhteisen strategian yrityksiin kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten torjumiseksi* toimeenpanoa ja tuloksia, arvioida ja pyrkiä edistämään yritysturvallisuuden tilaa ja ”tehostaa ja kehittää yhteistyötä yritystoiminnan turvallisuuden parantamiseksi kumppanuusajattelun mukaisesti”.⁸² Ryhmä perustettiin yhteistyössä oikeusministeriön, Elinkeinoelämän keskusliiton ja Keskuskauppakamarin kanssa. Jäsenistöön tulivat turvallisuusosalta mukaan Suomen vartiointiliikkeiden liitto ry:n sekä Finnsecurity ry:n edustajat.⁸³ Myöhemmin yhteistyöryhmä muuttui muutamalla henkilötäydennyksellä varustettuna toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman yritysturvallisuusosion valmistelleeksi

⁸¹ Yliaska, 115-119.

⁸² Asettamispäätökset, 1:1 SM063:00/2006

⁸³ Kansallisen yhteistyöryhmän tarkistettu kokoonpano 22.4.2008. 1:1 SM063:00/2006

asiantuntijaryhmäksi. Tässä käytettävät lähteet ovat toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman *Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta lisäämällä* -osio, sitä edeltänyt Kansallisen yhteistyöryhmän loppuraportti ja kyseisen yhteistyöryhmän pöytäkirjat. Viimeksi mainitut tarjoavat lähinnä satunnaista lisätukea loppuraportin ja ohjelmatekstin tulkinnalle; ryhmän pöytäkirjat ovat julkisia mutta varsin suppeita eivätkä ne sisällä keskusteluja tai kokouksissa jaettuja lisämateriaaleja – avoimuus ei ollut yhteistyöryhmän asialistalla ensimmäisenä. Ryhmän työskentelyn periaatteita kuvaavassa muistiossa asia ilmaistiin näin:

Yhteistyötä edistää luottamus. Tavoitteena on varmistaa riittävä avoimuus jotta yhteistyöstä on hyötyä käytännön toimijoille. (esim. tilannekuvan levittäminen). Samalla on tärkeää huolehtia siitä, että kokouksissa vallitsee riittävän luottamuksellinen ilmapiiri jotta myös vaikeammista ja ristiriitaisemmista asioista kyetään puhumaan ja näin saamaan enemmän lisäarvoa uudesta yhteistyöryhmästä. Tästä syystä on tärkeää, että kokouksessa käydyt keskustelut ovat luottamuksellisia lukuun ottamatta asioita, jotka esitetään lehdistötiedotteessa tai joista muuta erikseen sovitaan.⁸⁴

Käytännössä siis ryhmän työskentelystä ei arkistoitu oikeastaan mitään, mitä ryhmän toimijat eivät jollakin tasolla julkisuuteen tarkoittaneet. Jopa näiden materiaalien kohdalla on arkistossa puutteita.

Seuraavaksi katson tarkemmin turvallisuuden määrittelyä. Sen jälkeen katson turvallisuuden tuottajia ja sen käytännön toteutusta kappaleessa Yhteistyö, turvallisuussuunnittelu ja tietoturva.

4.1 Turvallisuus, kilpailukyky ja häiriöt

Rikos- ja onnettomuusvapaassa sekä mahdollisimman häiriöttömässä toimintaympäristössä yrityksillä on parhaat mahdollisuudet menestyä.⁸⁵

Kilpailukyvyyn lisääminen yritysturvallisuutta parantamalla -kohdan valmistelussa ryhmän toimenkuva vastasi pitkälti otsikkoa. Jo alussa huomautettiin, että

⁸⁴ Kansallisen yhteistyöryhmän työskentelyn periaatteet, muistio 26.10.2006 Liitteenä Kansallisen yhteistyöryhmän pöytäkirjassa 17.10.2006, 2:1, SM063:00/2006.

⁸⁵ Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti. Sisäministeriö 31.3.2008, julkinen 15.4.2008, 21.

asiantuntijaryhmä ei käsittele turvallisten tuotteiden valmistamiseen liittyviä kysymyksiä, sillä asiantuntijaryhmän näkökulma on yrityksiin kohdistuvat uhkat ja rikokset.⁸⁶ Linja piti läpi ryhmän toiminnan: esimerkiksi pimeän työvoiman käyttö mainitaan lopullisessa ohjelmatekstissä vain ”yhtenä yritysten keskinäiselle kilpailulle haitallisimmista rikosilmiöistä”, koska ”pimeän työvoiman käytön ja tarjonnan takana on usein järjestäytyneitä rikollisryhmiä, joiden jäsenten liiketoiminnassa laittomat ja lailliset toimintatavat yhdistyvät muuta liike-elämää vahingoittavalla tavalla.”⁸⁷ Tulokulman ero on selvä verrattuna ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman laajaan harmaan talouden vastaiseen osioon.

Alustavia ajatuksia aiheen jäsentelyyn ryhmä kokosi seuraavasti: turvallisuusnäkökulmien huomioiminen yhdyskuntasuunnittelussa, yritysten toiminnan häiriöttömyyden turvaaminen, yhteiskunnan tuki turvallisuuskulttuurin kehittämiseksi yrityksissä, yritystoiminnan turvallisuutta koskevan tutkimuksen kehittäminen ja elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyö/kumppanuus.⁸⁸ Loppuraportissa olivat pitkälti samat ehdotukset, yritystoiminnan häiriöttömyyden turvaamisesta elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyöhön/kumppanuuteen: vain turvallisuusnäkökulmien huomioiminen turvallisuussuunnittelussa oli siirtynyt omaksi kohdakseen pois yritysturvallisuuden alta, ja yhteiskunnan tuki tietoturvallisuuden kehittämiseksi oli lisätty.⁸⁹

Yritysten turvallisuus on tavoite, jota ryhmään osallistuneet, elinkeinoelämän ulkopuolisetkaan tahot eivät kyseenalaistaneet. Termien arkiymmärrys ei monessakaan kohta ollut sama kuin tästä yritys­näkökulmasta tulkittu turvallisuus. Esimerkiksi pelastussuunnittelu kuulostaa mielestäni lähinnä yrityksen henkilöstön ja mahdollisten asiakkaiden hengen ja terveyden suojaamista vaaratilanteissa koskevalta suunnitelmalta. Keskusrikospoliisi kuitenkin esitteli ryhmälle alustavan ehdotuksen toimintamalliksi, jossa yritysten omatoimista varautumista tuetaan myös rikosturvallisuuden osalta osana pelastussuunnittelua.⁹⁰ Se, mitä tässä tapauksessa siis

⁸⁶ Ohjausryhmän pöytäkirja, OHRY kokous 10.1.2008. 2:3, SM048:00/2007.

⁸⁷ Turvallinen elämä jokaiselle, 35.

⁸⁸ Kansallisen yhteistyöryhmä pöytäkirja 27.11.2007. 2:1, SM063:00/2006.

⁸⁹ Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 20.

⁹⁰ Kansallisen yhteistyöryhmän pöytäkirja, kokousasiakirjat 6.3.2007. 2:1, SM063:00/2006.

olisi pelastettu, ei ole erityisen selvää. Täysin pois rajattavissa ei kuitenkaan ole tulkinta, jonka mukaan pelastustoiminta olisi näin ymmärrettynä kohdistunut työntekijöiden hengen ja terveyden suojelusta enemmän voittojen ja häiriöttömän tuotannon suojeluun.

Ryhmän loppuraportin Yhteistyön tavoitteet –kappaleessa tähdennetään heti aluksi, kuinka

Elinkeinoelämän ja viranomaisten turvallisuusyhteistyöllä tuetaan tavoitetta, jonka mukaan Suomi on Euroopan turvallisin maa 2015. Suomen elinkeinoelämän kilpailukyvyyn kannalta on tärkeää, että Suomi on Euroopan turvallisin maa yritystoiminnan näkökulmasta.⁹¹

Muotoilu Suomesta Euroopan turvallisimpana maana yritystoiminnan näkökulmasta vuonna 2015 toistuu suoraan toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa.⁹² Mutta mikä tämä yritystoiminnan näkökulma turvallisuuteen on? Raportista löytyy joitakin mainintoja turvallisuudesta kilpailukykytekijänä yksioikoisemmin katuturvallisuuteen viitaten⁹³, mutta tämänkaltaisen puhe jää lopulta varsin pieneen rooliin. Maininta turvallisuudesta kilpailukykytekijänä sen sijaan toistuu eri yhteyksissä halki koko raportin ja valmiin ohjelman luvun.

Tavoitteena on siten vahvistaa turvallisuuden merkitystä kansallisena kilpailukykytekijänä. Siihen vaikuttavat niin kotimaiset toimenpiteet (yhdyskuntasuunnittelu, häiriöttömyys, yhteistoiminta, markkinoiden synnyn mahdollistaminen jne.), kuin laajemminkin toteutettavat toimenpiteet⁹⁴

Yritystoiminnan turvallisuutta edistävät toimet vaikuttavat siis olevan sen kilpailukykyä edistäviä toimia. Aiemmin kuvailtu toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman yritysturvallisuusosion muotoilu tavoitetilasta vuodelle 2015 jatkuu suoraan, kuinka ”Turvallisuuden merkitys kansallisena kilpailukykytekijänä otetaan huomioon suunnittelussa ja päätöksenteossa.”⁹⁵ Turvallisuus ja kilpailukyky kietoutuvat tekstissä ja ohjelman luvun otsikkotasollakin yhteen, jälkimmäisen ollessa oikeastaan edellistä näkyvämpi käsite. Millainen turvallisuus sitten on kilpailukykytekijä? Mitä tämä

⁹¹ Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 18.

⁹² Turvallinen elämä jokaiselle, 36.

⁹³ Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 3.

⁹⁴ Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 18 - 19.

⁹⁵ Turvallinen elämä jokaiselle, 36.

kilpailukyky on, ja mikä sitä uhkaa eli kääntäen: mitä suojellaan ja miltä, jos suojele tapahtuu kilpailukyvyn nimissä?

Kilpailukyky terminä tuntuisi viittaavan yksityisen yrityksen edellytyksiin pärjätä markkinoilla, mutta sen merkitystä laajennetaan tästä eri suuntiin. Esimerkiksi loppuraportissa asiantuntijaryhmän tavoitteeksi mainitaan valmistella poikkihallinnolliset linjaukset elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyön kehittämiseksi, ”tavoitteena lisätä turvallisuudella alueellista ja kansallista kilpailukykyä”⁹⁶. Mutta mikä on alueellinen kilpailukyky, mistä alueet keskenään kilpailevat? Siitäkö, mikä alue pystyy luomaan yritystoiminnalle houkuttelevimmat lähtökohdat? Entä mikä on kansallinen kilpailukyky? Alueellisesta ja kansallisesta kilpailukyvystä jatketaan edelleen, kuinka ”voimakkaasti kansainvälistyvässä taloudessa yhteiskunnan kilpailukyky on edellytys yritysten kasvulle.”⁹⁷ Kilpailukyvystä siis puhutaan toisaalta alueellisena ja kansallisena kilpailukykynä, toisaalta jonkinlaisena yhteiskunnan ominaisuutena, jonka on tarkoitus mahdollistaa yritystoiminnan kasvu. Tämän tulkinnan kautta päädytään lopulta samaistamaan elinkeinoelämän ja yhteiskunnan kilpailukyky: Keskeiset yhteistyön kehittämistarpeet – luvussa esitetään, kuinka ”Turvallisuuskysymyksillä on merkittävä asema suomalaisen elinkeinoelämän ja sitä kautta yhteiskunnan kilpailukyvyn kannalta”, vaikka ”tähän näkökulmaan ei ole kuitenkaan kiinnitetty vielä riittävästi huomiota sisäisen turvallisuuden osana.”⁹⁸ Tässä kyseessä ei ole enää edes analogia, vaan elinkeinoelämän etujen suora samaistaminen yhteiskunnan etuihin.

Ohjelmaluvussa yritysten kilpailukykyä edellytyksenä yritysten kasvulle kirjoitetaan auki seuraavasti: ”voimakkaasti kansainvälistyvässä taloudessa yhteiskunnan hyvä kilpailukyky on edellytys yritysten kasvulle. Se vaikuttaa yritysten sijoittumispäätöksiin ja luo perustan kansakunnan hyvinvoinnille.”⁹⁹ ”Yhteiskunnan kilpailukyky” koostuisi siis lopulta siitä, miten paljon yrityksiä saadaan sen alueelle sijoittumaan. Tässä ei tehdä pesäeroa usein verotus -ja työehtokysymyksiin tms. ankkuroituvaan yrityskeskeiseen kilpailukykyretoriikkaan, korkeintaan laajennetaan sitä. Tämä on

⁹⁶ Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 3.

⁹⁷ Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 3.

⁹⁸ Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 16.

⁹⁹ Turvallinen elämä jokaiselle, 34.

varsin pitkälti linjassa valtionhallinnossa erityisesti 1990-luvulla toteutettujen muutosten kanssa, jossa erilaisten hallinnon kehittämiseksi nimettyjen toimien tavoitteena oli jopa murtaa kokonaan hyvinvointivaltion rakentamisen kaudella muodostunut järjestelmä ja tehdä keskushallinnosta elin, joka vastaisi ainoastaan kansallisesta kilpailukyvyistä.¹⁰⁰

Yritysten sijoittumispäätösten lisäksi kilpailukykyyn samaistetaan laajempia kokonaisuuksia, jopa koko järjestäytyneen yhteiskunnan toimivuus. Loppuraportissa kirjoitetaan esimerkiksi, kuinka

Nykytilaa tarkasteltaessa nousevat esiin asiat, jotka ovat ensisijaisia myös tulevaisuuden haasteisiin vastattaessa. Riskitietoisuutta ja riskienhallinnan työvälineitä on saatava laajemmin käyttöön yrityksiin, ja eurooppalaisten hyvien sekä parhaiden käytäntöjen käyttöönottoa on pyrittävä edistämään suomalaisten toimijoiden keskuudessa.¹⁰¹

Samassa yhteydessä mainitaan myös uudet rikollisuuden muodot – ja ilmastonmuutos. Tästä päästään siihen, kuinka

Aivan keskeiseksi muodostuvat kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen ja toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet, jotka koskevat muitakin kuin ns. huoltovarmuuskriittisiä yrityksiä. Energian saannin turvaaminen, tieto-, lämpö-, ja vesijärjestelmien toiminnan turvaaminen sekä logistiikan toimivuus ovat ratkaisevan tärkeitä yhteiskunnan toimivuuden ja kilpailukyvyn kannalta.¹⁰²

Yhteistyöryhmän käsityksessä kilpailukyky on siis yhtä lailla yhteiskunnan vakauteen liittyvä vetovoimatekijä (suhteessa yrityksiin). Miltä näin ymmärrettyä kilpailukykyä sitten yhteistyöryhmän näkemyksessä pitää suojella?

Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa mainitaan yhdeksi keskeiseksi kehittämiskohteeksi

Yritysten toimintavalmiuksien parantaminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja kriiseissä sen varmistamiseksi, että ne selviävät näissä tilanteissa siltä osin, kuin ne itse pystyvät vaikuttamaan tilanteiden hallintaan. Erityistilanteiden valmiuksien luominen ja ylläpito sekä tähän liittyvän tietojen vaihdon järjestäminen.¹⁰³

¹⁰⁰ Yliaska, 490.

¹⁰¹ Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 7.

¹⁰² Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 7.

¹⁰³ Turvallinen elämä jokaiselle, 35.

Normaaliolojen häiriötilanteet ja kriisit ensisijaisena varautumisen kohteena nousevat esiin myös muualla. Tämä on myös alue, jonka hoitamiseen yksityinen turvallisuusala profiloituu. Esimerkiksi Finnsecurity järjesti lokakuussa 2007 messut, joiden ohjelmassa käsiteltiin sisäistä turvallisuutta teemalla ”yrityksiin kohdistuva rikollisuus ja sisäisen turvallisuuden toimintaohjelma”. Messuilla näkyvässä roolissa oli yritysturvallisuuden tilannekuva.¹⁰⁴ Tilannekuvan tarvetta perusteltiin muun muassa seuraavasti:

*Poikkeusoloja koskevat järjestelmät ovat kunnossa, ja tämän piiriin kuuluvat yritykset saavat turvallisuuteen ja kriisivalmiuteen liittyvää tietoa myös normaalioloissa. Ongelmana ovat normaaliolojen tilanteet, joista yritykset eivät selviä yksin, ja näitä varten tarvitaan tilannekuva, jolla tietoa tuotetaan säännöllisesti ja luotettavasti.*¹⁰⁵

Yritysten toiminnan häiriöttömyyden turvaaminen onkin toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman tässä käsiteltävän osion toimenpiteistä ensimmäinen. Tähän häiriöttömyyden turvaamiseen liitetään erilaisten poikkeustilanteiden lisäksi logististen yhteyksien ja palvelujen turvallisuuden parantaminen sekä tietoturvallisuuden parantaminen. Loppuraportissa se, miltä suojaudutaan kun suojaudutaan häiriöiltä, kulminoituu seuraaviin toimiin: paikalliseen turvallisuussuunnitteluun osallistuminen, tietojenvaihdon lisääminen yritysten ja viranomaisten välillä, tietoturvallisuuden parantaminen, yritysturvallisuuskriteeristön luominen, yrityksen tietopääoman (yrittäjäsalaisuudet, liike- ja ammattisalaisuudet) suojan parantaminen lainsäädäntötoimenpitein, logististen yhteyksien turvallisuuden parantaminen ja yritysten rohkaiseminen tietoturvaloukkausten ilmoittamiseen CERT-FI:lle.¹⁰⁶ Yritysten tietopääoman suojan parantamista ei ainakaan ollut näkyvillä lopullisissa toimenpiteissä, mikä ei toki tarkoita etteikö tähän viittaavia toimia olisi yhteistyöryhmä parhaansa mukaan edesauttanut.

Häiriöiden käsite on laaja, ja yhteistyöryhmä ei ole ollut sen osalta kovinkaan innokas käsitteenmäärittelyyn. Toisaalta tämä sopii häiriöiden arkiymmärrykseen: onhan kyseessä oikeastaan mikä tahansa, joka häiritsee asioiden tai tuotannon tavanomaista kulkua; epätyypillisistä sääoloista infrastruktuurin ongelmien kautta ihmisten yritysmaailman toimintaa häiritseviin tekoihin (laajasti ymmärrettynä, lakoista

¹⁰⁴ Kansallisen yhteistyöryhmän pöytäkirja 19.9.2007. 2:1, SM063:00/2006

¹⁰⁵ Kansallisen yhteistyöryhmän pöytäkirja 22.4.2008. 2:1, SM063:00/2006

¹⁰⁶ Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 21.

myymälävarkauksiin). Asiantuntijaryhmän ehdottamissa häiriöiden vastustamistoimenpiteissä varaudutaankin yhtälailla arkisiin ei-toivottuihin asioihin kuin erinäköisiin poikkeustiloihin.¹⁰⁷ Näistä toimenpiteistä yritysten omatoimisen varautumisen laajentaminen, yritysturvallisuuskriteeristö sekä logistiikkarikosten ennalta ehkäisy kohdistuvat hävikin minimoimiseen. Tietoverkkojen häiriöiden ja tietotekniikkarikosten estäminen taas kohdistuvat sekä toiminnan jatkuvuuden takaamiseen että myös taloudellisten tappioiden välttämiseen. Yritysten tietopääoman suoja voi tarkoittaa lainsäädäntömuutoksia ja julkisuusvaatimusten lieventämisen ajamista. Kriisitiedon välittäminen myös elinkeinoelämälle nostaa elinkeinoelämän valtion rinnalle laajemmissa ongelmatilanteissa suojeltavaksi rakenteeksi.

4.2 Yhteistyö, turvallisuussuunnittelu ja tietoturva

Jos Yhteistyöryhmän käsityksessä turvallisuus on elinkeinoelämän suojaamista häiriöiltä, millä keinoilla tämä elinkeinoelämän kannalta häiriötöntä yhteiskuntaa lähdettiin tavoittelemaan? Tässä pysyn edelleen Yhteistyöryhmän asiakirjojen parissa, mutta *kuka, mitä ja keneltä* –kysymysten sijasta lähestyn aineistoa jälleen Bacchin jalanjäljillä politiikkaehdotuksia katsoen.

*Elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyö valtakunnallisella tasolla on tiivistä ja se on tuottanut konkreettisia tuloksia.*¹⁰⁸

*Todettiin, että alueellisen turvallisuusyhteistyön järjestäminen ja toimivuus on ensiarvoisen tärkeää jotta yhteistyö elinkeinoelämän kanssa toimii.*¹⁰⁹

Yhteistyöryhmässä ”tämän päivän ongelmakysymyksistä” puhuttaessa ilmaistiin muun muassa, kuinka ryhmän mielestä elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyössä oli kehittämisvaraa yhteiskunnan turvallisuuskulttuurin eteenpäin viemiseksi, ja oltiin sitä mieltä, että tässä kohden suunnan pitäisi olla perinteisestä valvontatoiminnasta

¹⁰⁷ Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 21-22.

¹⁰⁸ Elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteinen strategia yrityksiin kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten torjumiseksi, Strategian toimeenpanon loppuseuranta 23.8.2011, 5:1 SM063:00/2006, 15.

¹⁰⁹ Kansallisen yhteistyöryhmän pöytäkirja 24.5.2010. 2:1, SM063:00/2006.

yhteiseen turvallisuuden rakentamiseen.¹¹⁰ Samassa kohdassa valiteltiin sitä, kuinka ”Elinkeinoelämän omatoimisen varautumisen kytkeytyminen viranomaisten järjestelmiin [oli] olematonta.”¹¹¹ Tämä näyttää visiolta jossa pyrittiin kohti yhteiskuntaa jossa yritykset ja elinkeinoelämä eivät ole vain yksityisen toimeliaisuuden piirissä, vaan pysyvämmät rakenteet liittävä ne viranomaiskoneistoon, joka myös suojelee niiden yritystoimintaa; tulkinta, jota ainakin edellisessä luvussa käsitelty pyrkimys nostaa elinkeinoelämä valtion rinnalle suojeltavaksi rakenteeksi tukee. Keskeisiin kehittämishankkeisiin kuului ”elinkeinoelämän ja viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen erityisesti paikallisella tasolla yhteistyön pysyvyyden ja jatkuvuuden varmistamiseksi”¹¹². Raportin strategiset linjaukset -kohta on myös saanut alaotsikokseen kuvaavasti ”Yhteiskunnalle vahvempi rooli”. Kappale alkaa näin:

*Työryhmä esittää yhteiskunnalle vahvempaa roolia yritysten ja sitä kautta Suomen kilpailukykyyn edistämiseksi. Kyseessä tulee olla kaikkien julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyön kehittäminen yritystoiminnan turvallisuuden parantamisessa.*¹¹³

Tässäkin oli siis yksi moninaisista yritysten ja Suomen kilpailukykyyn rinnastuksista. Julkiselle vallalle on kuitenkin varattu nyt jokin muu kuin kilpailukykyä nostajan rooli: sille on annettu vetovastuu yritysten kilpailukykyyn edistämiseksi. *Kaikkien* julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyön kehittäminen yritystoiminnan turvallisuuden parantamiseksi on varsin mittava tavoite, jossa vaaditaan koko yhteiskunnan skaalan valjastamista yritystoiminnan etujen edistämiseen. Ohjelmassa ehdotusta yhteiskunnan tuesta yritysten turvallisuuskulttuurin kehittämiseksi lähdettiin toteuttamaan turvallisuusportaalin perustamisella. Loppuraportissa tätä kuvaillaan seuraavasti:

Turvallisuusportaaliin kerättäisiin tiedot palveluista, niiden keskeisen sisällön kuvaus, tiedot kontaktipinnoista sekä mahdollisuus lähettää eri viranomaisille keskitetysti neuvottelupyynnö. Yrityksessä voitaisiin näin mahdollisimman toimivasti tavata eri viranomaisia ja jopa yhdellä kertaa ottaa vastaan eri viranomaisten tarjoamia palveluita. (...)
Turvallisuusportaaliin keskitettäisiin ensimmäisessä vaiheessa ne viranomaisten tarjoamat yritysten turvallisuuskulttuurin kehittämiseen tai

¹¹⁰ Hämäläinen, Erkki: Rikosturvallisuuden toimintamalli. Kansallisen yhteistyöryhmän pöytäkirjan liite, 27.8.2008. 2:1, SM063:00/2006.

¹¹¹ Turvakuva: Riskianalyysiä ja tilannekuvaa, Helsinki 27.8.2008. 2:1, SM063:00/2006.

¹¹² Turvallinen elämä jokaiselle, 35.

¹¹³ Kilpailukykyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 17.

parantamiseen vaikuttavat tuki-/ neuvontapalvelut, joita tarjotaan yritysturvallisuuden keskeisimmillä osa-alueilla kuten henkilöstö-, toimitila-, tieto- ja hallinnollinen turvallisuus. Myöhemmin portaalia voitaisiin laajentaa koskemaan muita turvallisuuden keskeisiä osa-alueita.¹¹⁴

Tässäkin viranomaiset nähdään palveluiden tarjoajana – yrityksille.

Turvallisuusportaalin tehtävänä on koota eri palvelut yhteen, ja helpottaa niiden hyödyntämistä. Miten viranomaiset ylipäänsä sitten saadaan yhteistyöhön mukaan?

Tähän elinkeinoelämän edustajat ehdottavat seuraavaa:

Eri hallinnonalojen sektorikohtaista lainsäädäntöä kehitetään siten, että niissä otetaan huomioon velvollisuus turvallisuusyhteistyöhön ja siihen liittyvään tietojenvaihtoon muiden viranomaisten kanssa. Säännösten tulee sisältää myös velvoite tarkoituksenmukaiseen yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa. Uutta lainsäädäntöä laadittaessa varmistaudutaan aina sen vaikutuksesta rikosten ehkäisemiseen liittyvään yhteistyöhön.¹¹⁵

Viranomaiset siis pitäisi velvoittaa yhteistyöhön ja kumppanuuteen jo lainsäädännön tasolla. Yhteistyön ja kumppanuuden käytännön toteuttamista ryhmä pitää erityisen tärkeänä paikallistasolla.

Kansallisiin turvallisuusohjelmiin perustuvaa elinkeinoelämän ja viranomaisten verkostoitumista erityisesti paikallistasolla on lisättävä merkittävästi ja löydettävä tälle työlle sekä käyttökelpoisia työvälineitä että pysyvä, jatkuvuuden takaava perusta.¹¹⁶

Se pysyvä, jatkuvuuden takaava perusta elinkeinoelämän ja viranomaisten paikallistason verkostoitumiselle jota tässä kaivataan, nähdään turvallisuussuunnittelussa, jonka osuus yksityisen ja julkisen turvallisuusyhteistyön toteutuksessa nousee pitkälti esille raportista. Myös turvallisuussuunnittelun edistämisen areenana on lainsäädäntö:

turvallisuussuunnittelua edistetään aina sektorikohtaisen lainsäädännön tarkistamisen yhteydessä varmistamalla, että tarkistuksen kohteena oleva laki luo edellytyksiä yhteistyölle viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. [Lisäksi todetaan, kuinka] Paikallisen ja seudullisen turvallisuusyhteistyön kannalta on tärkeää, että valtion aluehallintouudistuksessa kiinnitettäisiin huomiota viranomaisten ja yksityisen sektorin välisen turvallisuusyhteistyön kehittämiseen.¹¹⁷

¹¹⁴ Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 22.

¹¹⁵ Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 23-24.

¹¹⁶ Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 7.

¹¹⁷ Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 15.

Paikallistason turvallisuussuunnitteluun olisi saatava mukaan ”kaikki keskeiset viranomaiset, kolmannen sektorin edustajat ja elinkeinoelämän edustajat.” Tätä perustellaan ääneen lausutusti sillä, että viranomaiset edistävät muidenkin toimijoiden saamista mukaan turvallisuussuunnitteluun.¹¹⁸

Paikallisen turvallisuustyön nykytila -kappaleessa viitataan Patsu -raporttiin ja sen työryhmää erityisesti ilahduttaneeseen viranomaissektorin lisääntyneeseen kiinnostukseen etsiä yhteistyötä myös yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa.¹¹⁹ Mahdollisesti negatiivisena puolena mainitaan vain, kuinka ”eräin paikoin turvallisuussuunnittelua pidetään kuitenkin hallinnollisena pakkona eikä yhteistyönä”. Tämän epäillään kuitenkin johtuvan siitä, kuinka ”turvallisuuden yhteyttä laajemmin ihmisten hyvinvointiin tai alueelliseen ja yritysten kilpailukykyyn (ei) ole nähty. On myös suuria eroja siinä, miten elinkeinoelämä on mukana yhteistyössä.”¹²⁰

Turvallisuussuunnittelu mainitaan suoraan elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyön toteutusalueeksi. Yhteistyön käytännön toimina asiantuntijaryhmä ehdottaa, että

yhteiskunta huolehtii elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyön vahvistumisesta seuraavat käytännön toimet toteuttaen:

- *Valtakunnallisten ja alueellisten rakenteiden vahvistamisesta poliisin hallintorakenteen uudistamisen sekä lääninhallitusten toiminnan kehittämisen yhteydessä siten, että elinkeinoelämä otetaan tiiviimmin mukaan turvallisuussuunnittelun alueelliseen yhteistyöhön.*
- *Paikalliseen turvallisuussuunnitteluun liittyvän yhteistyön toimivuus varmistetaan yhteistyörakenteilla ja selkeällä vastuuttamisella.*
- *Poliisin hallintorakenteen uudistamisen yhteydessä varmistetaan yhteistyön edellytykset ja yhteistyön edellyttämät poliisin palvelutavoitteiden toteutuminen.*¹²¹

Raportissa tosin valitellaan, kuinka Suomessa turvallisuussuunnittelu on ollut yleensä vapaaehtoisuuteen perustuvaa. Tietojenvaihdon esteet ja lainsäädännön kehittymättömyys nähdään turvallisuussuunnittelun tilan ongelmiksi raportin

¹¹⁸ Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 12.

¹¹⁹ Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 13.

¹²⁰ Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 15.

¹²¹ Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 24.

kirjoitushetkellä.¹²² Raportissa viitataan myös useasti *Elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteiseen strategiaan yrityksiin kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten torjumiseksi*. Tämän perusteella yhteistyöryhmän tavoitteeksi mainitaan ”torjua jo ennalta yrityksiin kohdistuvia rikoksia ja väärinkäytöksiä sekä lisätä tietojenvaihtoa yritysten ja viranomaisten välillä”.¹²³ Yhteistyön ongelmia turvallisuussuunnittelussa ovat siis ryhmän käsityksen mukaan sen vapaaehtoisuus ja tietojenvaihdon esteet, joiden purkaminen on ollut yksi ryhmän keskeisistä tavoitteista alusta asti. Tietojenvaihdon esteet ja tietoturvaluus nousevat kumpikin esille ohjelmasta. Katson niitä seuraavaksi.

Tietoturvaluus mainitaan ”haastavimmaksi yritysturvallisuuden osa-alueeksi” jota ”vaarantava rikollisuus uhkaa yritysten tietopääomaa, tehokkuutta ja kilpailukykyä merkittävästi”.¹²⁴ Tarvetta toimiin, joilla tietoturvaa sitten kehitettäisiin, perustellaan sillä, miten

Valtioiden tehdessä hankintoja taikka muuta taloudellista yhteistyötä yritysten kanssa, on luokitellun tiedon luovuttaminen hallinnon ulkopuolelle ajoittain välttämätöntä. (...) Tietoturvaluussopimuksissa valtiot takaavat luokitellun tiedon asiallisen käsittelyn edellytykset sellaisissa alueillaan toimivissa yhteisöissä, joille viranomaiset ovat tehneet yhteisöturvallisuustarkastuksen (Facility Security Clearance; FSC).

*Sopimusjärjestelmällä mahdollistetaan kansainvälinen taloudellinen kanssakäyminen sen edellyttäessä luokitellun tiedon käsittelyä. Menettelyn erittäin merkittävänä oheishyötynä tukevat viranomaiset yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa yritysturvallisuuskulttuurin parantumista kussakin maassa.*¹²⁵

Ohjelmanluvussakin turvallisuuden ongelmaksi esitetään se, että ”erityisesti pienet yritykset eivät saa riittävästi tietoa viranomaisilta rikosilmiöistä.”¹²⁶ Tietoturva ei siis tässä liity pelkästään yrityksen tietojärjestelmien salaukseen ja tietoturvarikosten ehkäisemiseen.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä haittaavia ongelmia liittyy edelleen rikostorjuntaan liittyvään tiedon vaihtoon. Eri viranomaisten sektorikohtainen ja pirstaleinen lainsäädäntö ei tue riittävästi rikostorjuntatyötä tai jopa on sen esteenä. Kyse on tiedonvaihtoon liittyvistä ongelmista sekä viranomaisten että viranomaisten ja yritysten

¹²² Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 24..

¹²³ Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 12.

¹²⁴ Turvallinen elämä jokaiselle, 35.

¹²⁵ Kilpailukyvyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 10.

¹²⁶ Turvallinen elämä jokaiselle, 34.

välillä. Myös eräillä erityisalueilla, esimerkiksi yhteisöturvallisuusmenettelyssä, lainsäädäntö ei salli riittävässä määrin rikostorjunnallisen tiedon luovuttamista viranomaisilta yrityksille.¹²⁷

Lainsäädäntöä harmitellaan muuallakin raportissa:

Viranomaisten väliset ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyörakenteet ovat kehittyneet hyvin hitaasti, sektorikohtaista lainsäädäntöä ei ole kehitetty riittävästi eikä yhteistyöhön liittyviä tietojenvaihto-ongelmia ole voitu poistaa.¹²⁸

Ohjelmaan päätynyt neljäs toimenpide-ehdotus käsitteleeikin yhteiskunnan tukea yritystoiminnan tietoturvallisuuden kehittämiseksi.

Yritysten tietoturvaluustoiminnan kehittämisen kannalta on olennaista, että viranomaisten hallussa oleva tieto olisi tarpeellisin osin myös yritysten käytössä niiden parantaessa tietojärjestelmiensä turvallisuutta. (...) Kilpailukyvyyn kannalta olennaista ovat toimivat, tehokkaat ja turvalliset tietojärjestelmät ja niiden toiminnan turvaaminen kaikissa olosuhteissa, mutta korostetusti myös tärkeän tietopääoman eli yrityssalaisuuksien suoja.¹²⁹

Tietoturvaluuteen liittyy siis sekä viranomaistoimijoiden ja yritysten välisen tietojenvaihdon edistäminen yritystoiminnan suojelemiseksi (ei liene syytä olettaa, että raportin raison d'être olisi tässä kohden muuttunut) että yrityssalaisuuden suojan vahvistaminen silloin kun tämä olisi yrityksille edullisempaa. Tietojenvaihdon edistäminen auttaisi paikallista turvallisuussuunnittelua, joka nähdään yhtenä viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyön tärkeimmistä toteutustavoista. Tähän menen tarkemmin seuraavan luvun toisessa kappaleessa, jossa tarkastelen turvallisuussuunnittelun käytännön toteutussuuntia ruotivaa Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä –loppuraporttia.

Turvallinen yhteiskunta yksityisen sektorin edustajien mukaan oli siis yhteiskunta, jossa yritystoimintaa ei häiritse *mikään*. Se, mikä tähän yritystoiminnan häiriöttömyyteen samaistettiin, oli kilpailukyky, joka nähtiin nimenomaan yhteiskunnan ominaisuutena, ja yritysten vakaaseen ja häiriöttömään toimintaympäristöön samaistettiin koko järjestäytyneen yhteiskunnan toimivuus. Tienä näiden häiriöiden minimoimiseen nähtiin turvallisuussuunnittelu, joka nousi yhdeksi elinkeinoelämän ja viranomaisten

¹²⁷ Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 16.

¹²⁸ Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 24.

¹²⁹ Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, 23.

yhteistyön keskeisistä muodoista, johon erityisesti viranomaiset haluttiin sitouttaa lainsäädännön keinoin. Turvallisuussuunnittelusta ja lainsäädäntöpyrkimyksistä nousee esiin tavoite viranomaiskoneiston sitouttamisesta yhteistyöhön, jonka päätarkoituksena olisi suojella elinkeinoelämää. Seuraavassa kappaleessa paneudunkin tarkemmin tähän yhteistyöhön ja sen toteuttamisen muotoihin, ja katson, tukeeko se tässä kappaleessa läpikäydyn materiaalin herättämiä tulkintoja.

5. Kuka turvallisuutta tuottaa

Mitä edellisessä luvussa käsitelty Yhteistyöryhmän käsitys turvallisuudesta elinkeinoelämän häiriöttömyytenä merkitsee yksityisen ja yleisen turvallisuuden rajanvedon kannalta? Pyrin vastaamaan tähän kysymykseen selvittämällä, kuka turvallisuutta toteuttaa toisaalta sisäisen turvallisuuden ohjelmissa ja toisaalta Yhteistyöryhmän kannanotoissa sekä keskeiseksi yhteistyön areenaksi noussutta turvallisuussuunnittelua käsittelevässä Parhaita käytäntöjä paikallistason yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyössä (PATSU) -raportissa. Tätä kautta yksityinen turvallisuusala ja toisaalta poliisi sen vastinparina nousevat uudestaan fokukseen. Aloitan vertailemalla sisäisen turvallisuuden ohjelmissa esiintyneitä mainintoja toisaalta yksityisen turvallisuusalan ja toisaalta poliisin vastuista.

Ensimmäisessä kappaleessa tarkastelen, miten viranomaisten vastuut, yhteistyö ja yksityisen ja yleisen turvallisuuden alueet esitetään sisäisen turvallisuuden ohjelmissa; tässä kohdin tarkka kysymys on oikeastaan se, kenen yhteistyötä ohjelmissa ajetaan ja millä alalla. Toisessa kappaleessa katson turvallisuuden tuottajia ja yhteistyötä turvallisuussuunnittelun tasolla käyttäen PATSU-raporttia. Se on ehkä selkeimmin vartiointiliikkeiden edustajien tuottama asiakirja aineistossani, ja tämän lisäksi yksityisen ja julkisen sektorin turvallisuusyhteistyön suuntaviivoja luomaan tehty dokumentti. PATSU-raportista haen tarkempia vastauksia siihen, miten turvallisuuden tuottaja käytännön tasolla näyttää vaikuttavan tämän turvallisuuden saamiin merkityksiin.

5.1 Yksityisen ja julkisen sektorin vastuut ja yhteistyö sisäisen turvallisuuden ohjelmissa

Työnjakoa viranomaisten ja yksityisen turvallisuusalan välillä ei juuri käsitellä suoraan sisäisen turvallisuuden ohjelmissa. Vartiointitoimi mainitaan varsinkin ensimmäisessä ohjelmassa joitakin kertoja, mutta tämä tapahtuu melko yleisellä tasolla. Ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman seurantaraportissa taas esitetään, että viranomaisten ja yksityisen turvallisuusalan välinen työnjako on selkeä perusturvallisuuden ollessa

viranomaisen vastuulla. Tämän jälkeen kuitenkin sanotaan, kuinka käytännössä tavoitteena on ollut viranomaisten ja yksityisen turva-alan kumppanuuteen perustuva yhteistyö.¹³⁰

Yhteistyön lisääminen on julkilausuttu tavoite kummassakin ohjelmassa. Monialaiselle turvallisuusyhteistyölle on ensimmäisessä ohjelmassa varattu oma lukunsa, joka kattaa sekä sisäisen turvallisuuden viranomaistoimijat että yhteistyön yksityisen turvallisuusalan kanssa. Se on myös ohjelman luvuista ainoa, jossa käsitellylle alalle ei ole säädetty erikseen seurattavia tunnuslukuja tai mittareita, sillä ”yhteistyö on yksi keino toimeenpantaessa päätöksiä ja suunnitelmia. Tästä syystä yhteistyön tuloksia ei arvioida erikseen vaan osana toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista.”¹³¹ Yhteistyön tavoitteena tuntuu usein olevan myös viranomaistoiminnan tehokkuuden ja joustavuuden lisääminen. Toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman ensimmäisessä seurantaraportissa kiitelläänkin sitä, kuinka esimerkiksi Kauhajoen kouluammuskelun jälkeen valmistelluille toimenpiteille oli tärkeää, että poikkihallinnolliset yhteistyörakenteet olivat jo olemassa.¹³² Yhteistyötä kuulutettiin kuitenkin edelleen lisättäväksi, sillä

yhteistyöhön liittyviä toimintatapoja ja -menettelyjä tulee kehittää edelleen ja ottaa käyttöön uuden teknologian mahdollistamia työskentelytapoja perinteisen työryhmätyöskentelyn tueksi. Teknologian nykyistä laajempi hyödyntäminen edistää myös tuottavuustavoitteiden saavuttamista.¹³³

Varsin pitkälti yllä mainittujen linjojen mukaan toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa edettiininkin. Yhteistyön esteiksi koettujen tekijöiden, kuten tiedonvaihdon esteiden tai salassapitosäännösten käsittelyä jatkettiin, mutta yksityistä turvallisuusalaa ei mainittu. Miten yhteistyöstä sitten ohjelmissa puhutaan?

¹³⁰ Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004 – 2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman seurantaraportti, Sisäministeriön julkaisuja 29/2007, 13.

¹³¹ Arjen turvaa, 86.

¹³² Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano. Väli­raportti 1/2009, Sisäasiainministeriön julkaisuja 15/2009, 2.

¹³³ Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano 1/2009, 3.

5.1.1 Ohjelmien linjaukset yhteistyöstä

T oimintaympäristön muutosten seurauksena viranomaisten välinen yhteistyö sekä kumppanuusyhteistyö muiden toimijoiden kanssa on entistä tärkeämpää. Hallitus edistää yhteistyötä aktiivisesti toteuttamalla poikkihallinnollisia ohjelmia ja hallituksen poikkihallinnollisia politiikkoja, joista yksi on sisäisen turvallisuuden ohjelma.¹³⁴

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa yhteistyön lisääminen on esillä jo otsikkotasolla, omana kohtanaan heti strategisten linjausten jälkeen. Yhteistyöllä viitataan sekä viranomaisyhteistyöhön että viranomaistahojen ja yksityisen sektorin (tätä tarkemmin määrittelemättä) yhteistyöhön. Yhteistyön tehostamisen keskeisissä linjauksissa mainitaan, kuinka

Viranomaisten ja muiden toimijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen, yksityisen sektorin ja muiden sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen osallistuvien tahojen yhteistyön edellytyksiä tuetaan ja yhteisiä tavoitteita edistävien kumppanuussuhteiden syntymistä tuetaan.¹³⁵

Kohdassa Yhteistyön kehittäminen kumppanuusajattelun mukaisesti muiden toimijoiden kanssa taas kirjoitetaan, että

Kumppanuuksien luominen muiden toimijoiden kanssa on yksi julkisen sektorin keskeinen haaste. Kumppanuus on yksi tapa toimeenpanna sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitettyjä toimenpiteitä. Yhteistyössä tulee ottaa huomioon toiminnan tai palvelun laatu. Julkisten palvelujen laatuvarmistus on aina viranomaisilla siitä huolimatta, että palvelujen tuottamiseen osallistuisi myös muita tahoja.¹³⁶

Yhteistyötavoitteiden toteutuminen oli tavoitteista ainoa, jota ei seurattu virallisilla tunnusluvuilla. Ohjelman seurantaryhmässä aihetta kuitenkin käsiteltiin paljon. Poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullin yhteistyöstä puhuttiin usein ja positiiviseen sävyyn, usein mainittiin myös EU-tasolta saatu tunnustus ja kyseisen yhteistyömallin levittäminen EU:iin yhtenä Suomen puheenjohtajakauden kärkihankkeista. Seurantaryhmän kokouspöytäkirjassa myös todetaan, kuinka mallia voisi soveltaa

¹³⁴ Arjen turvaa, 81.

¹³⁵ Arjen turvaa, 83.

¹³⁶ Arjen turvaa, 84.

laajemminkin – tästä esimerkkinä mainittiin sosiaalietuudet, elinkeinotuet, turvallisuussuunnittelu ja yritysten kanssa tehtävä yhteistyö.¹³⁷

Ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman yhteistyöllä viitataan ensisijaisesti viranomaisyhteistyöhön; muista toimijoista puhuttaessa puhutaan todellakin ”muista toimijoista” tai muista tahoista, sen enempää kyseisiä tahoja yksilöimättä. Poliisin tehtävistä sen sijaan löytyy useita mainintoja. Usein näihin liittyvät muut viranomaistahot.

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa yhteistyön lisääminen liittyy useimmiten hallinnolliseen uudelleenjärjestelyyn. Se on ennen kaikkea viranomaisyhteistyötä, joka välillä ulottuu perinteisistä turvallisuusviranomaisista myös sosiaali- ja terveysalalle. Yhteistyö on myös tietojenhankinnan yhteistyötä viranomaisten ja liikkeenharjoittajien välillä. Toimenpidesuosituksissa näkyy joka tapauksessa julkilausuttu pyrkimys yhteistyöhön toisaalta viranomaisten välillä ja toisaalta viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kesken. Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa yhteistyön lisäämiselle on oma kappaleensa, ja se on muutenkin näkyvässä roolissa. Yhteistyötä ennalta ehkäisevän työn tehostamiseksi ehdotetaan kuntien, poliisin ja sosiaalityön välille; yhteistyötä huumaisainerikollisuuden vähentämiseksi syyttäjän, poliisin ja sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten välille; yhteistyötä talousrikollisuuden torjumiseksi talousrikostorjuntaa tekevien yksiköiden, veroviranomaisten ja työministeriön välille. Talous- ja huumausainerikosten tutkinnassa kiinnijäämisriskiä pyritään nostamaan poistamalla raja-aitoja viranomaisten sisältä ja väliltä, ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ehdotetaan perustettavaksi poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitoksen yhteisiä rikostiedustelu- ja analyysikeskuksia. Lisäksi mainitaan, kuinka rajavartiolaitos ja tulli kehittäisivät yhteistyötä liikkeenharjoittajien kanssa tietojen saamiseksi.

Yhteistyötavoite ohjasi voimakkaasti toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelua. Toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelleiden asiantuntijaryhmien tehtävänä oli yhteistyössä alueen asiantuntijoiden, sidosryhmien ja muiden asian kannalta keskeisten tahojen kanssa valmistella alueensa keskeiset

¹³⁷ Seurantaryhmän kokouspöytäkirja (3/05), sisäisen turvallisuuden ohjelman seuranta. 26.9.2005, 2:18 SM039:00/2003.

strategiset linjaukset, numeraalisesti ilmaistut selkeät tavoitteet, toimenpiteet näiden saavuttamiseksi, keskeisten yhteistyörakenteiden arviointi, tulosten kuvaamiseen tarvittavat mittarit ja aihealueen resurssien arviointi.¹³⁸ Yhteistyöhön siis kannustettiin (tai sitä vaadittiin) läpi koko prosessin. Myöhemmin ryhmien esittämille yhteistyörakenteille tuli vielä tarkentavat kriteerit, joiden mukaan yhteistyörakenteita tuli arvioida seuraavista näkökulmista: organisaation sisäinen yhteistyö esimerkiksi eri yksiköiden välillä, viranomaisten välinen yhteistyö (keskushallinto, aluehallinto, paikallishallinto), yhteistyö järjestöjen kanssa sekä yhteistyö elinkeinoelämän välillä. Alueellisen yhteistyön kehittämiseen suositeltiin lisäksi kiinnitettävän erityistä huomiota. Tarkastelussa tuli myös arvioida, oliko yhteistyötä riittävästi ja oliko se toimivaa.¹³⁹ Vaadittu yhteistyö oli siis jo lähtökohtaisesti organisaation sisäisen ja viranomaisten välisen yhteistyön lisäksi yhteistyötä järjestöjen kanssa – ja elinkeinoelämän kanssa.

Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa yhteistyötä ehdotetaankin viranomaisten ja järjestöjen tai tarkemmin määrittelemättömien tahojen välille; kyseessä ei ole enää pelkkä viranomaisyhteistyö, tai ainakaan tämä ei ole sanamuodoista suoraan pääteltävissä. Yhteistyötä syrjäytymisen ehkäisemiseksi ehdotetaan tukemaan yhteisöllisyyttä harvaan asutuilla alueilla ja poikkihallinnollisen tilannekuvajärjestelmän kehittämistä suositellaan. Paikallisen turvallisuussuunnittelun yhteydessä puhutaan myös eri toimialojen yhteistyöstä. Viranomaisten ja järjestöjen yhteistä foorumia ehdotetaan koordinoimaan tapaturmien ehkäisyä, viranomaisten yhteistyötä yrityksiin kohdistuvassa tarkastustoiminnassa esitetään lisättäväksi tarkastuskäyntien vähentämiseksi, ja suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen välttämiseksi ehdotetaan öljyntorjuntayhteistyötä tiivistettävän ja viranomaisten ja järjestöjen yhteistoimintaa lisättävän erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Laittoman maahantulon estämiseksi ja tullivarmuuden lisäämiseksi ehdotetaan yhteistyötä poliisi-, raja-, tulli- sekä viisumi- ja maahanmuuttoviranomaisten välillä kehitettäväksi ja laajennettavaksi sidosryhmiin. Viranomaisten yhteistyö mainitaan edelleen terrorismin torjunnan alueella, analyysi- ja

¹³⁸ Sisäisen turvallisuuden ohjelman 2008 – 2011 valmistelu. Sisäasiainministeriön päätös, liite 2, 29.8.2007, SM048:00/2007.

¹³⁹ Ohjausryhmän pöytäkirja, OHRY kokous 29.11.2007, Muistio, hyväksytty 29.11.2007, 2:3, SM048:00/2007.

ennakointiryhmän perustamisesta puhuttaessa. Toinen maininta siitä on talousrikostorjunnan uhka-analyysiin keskittyvä viranomaisyhteistyökeskus.

Toisessa ohjelmassa yhteistyötä ehdotetaan melko usein viranomaisten ja järjestöjen tai muiden paikallisten toimijoiden välille, erityisesti harvaan asuttujen alueiden turvallisuudesta puhuttaessa. Viranomaisyhteistyö vailla sen aiottua laajentamista sidosryhmiin tai muualle viranomaistoiminnan ulkopuolelle mainitaan enää vain terrorismintorjunnan ja talousrikosten yhteydessä. Niin tilannekuvatoiminnasta kuin yritysturvallisuudesta puhuttaessa yhteistyötahoja ei toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa kirjoiteta auki.

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa siis yhteistyön lisäämiseen liittyy usein ajatus hallinnon tehokkuuden lisäämisestä; tämä tapahtuu usein viranomaisyhteistyön keinoin. Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa yhteistyö laajenee viranomaisyhteistyöstä viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen väliseksi. Tilannekuvatoimintaa ja yritysturvallisuutta tarkastelen ohjelman ulkopuolisten asiakirjojen valossa enemmän viimeisenä tässä luvussa; nyt käsittelen vielä tarkemmin yksityisen ja yleisen turvallisuuden alueita piirtäen rajalinjoja sen mukaan, miten ohjelmissa puhutaan poliisitoiminnasta ja poliisin rooleista.

5.1.2 Yksityisen ja yleisen turvallisuuden alueet ohjelmissa

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa viranomaistoimijoita käsittelevässä alaluvussa sanotaan seuraavaa:

*Kansalaisten luottamus sisäisen turvallisuuden ylläpidosta vastaaviin viranomaisiin, joita ovat poliisi-, tulli-, pelastus-, rajavartio-, oikeus-, sekä vankeinhoitoviranomaiset, on Suomessa kansainvälisesti vertaillen korkea. Luottamus kuitenkin laskee nopeasti, jos tehtäviä ei kyetä hoitamaan asianmukaisesti odotukset huomioon ottaen.*¹⁴⁰

Luottamuksen säilyttämiseksi näihin sisäisen turvallisuuden ylläpidosta vastaaviin viranomaisiin ohjelmassa lähdetään delegoimaan vastuuta varsin laajasti; mainitussa

¹⁴⁰ Arjen turvaa, 80.

tilanteessa ”erityisesti sosiaali- ja terveysviranomaisten ja opetus- ja nuorisoviranomaisten merkitys sisäisen turvallisuuden toimijoina kasvaa”¹⁴¹. Toisaalla siis hallinnan levittäminen hyvinvointivaltion rakenteisiin vastaa aika hyvin kuvaa arkiturvallisuuden ylläpidon laajemmasta ulkoistamisesta. Poliisin toimenkuvaa arkiturvallisuuden ylläpitäjänä ei painoteta, pikemminkin todetaan, kuinka

*turvallisuusviranomaisten tehtävät muuttuvat ja yhteistoiminnan merkitys kasvaa sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Kansainvälistymisen seurauksena uudet rikosilmiöt tulevat nopeasti Suomeen ja lisäävät ja monimutkaistavat poliisin tehtäviä.*¹⁴²

Toisaalta todetaan, kuinka

*yhä suurempi osa järjestyksenvalvonnasta, omaisuuden vartioinnista ja muista turvallisuusalan tehtävistä hoidetaan yksityisten yritysten voimin. Yritystoiminta saattaa pitkällä aikavälillä laajeta myös pelastustoimen tehtäviin. Vakuutusyhtiöt ja yksityisetsivät hoitavat jokamiehen valtuuksin yhä enemmän rikostutkintaan läheisesti liittyviä esiselvityksiä, jotka johtavat poliisin esitutkintaan.*¹⁴³

Uhkana mainitaan liiallinen yksityistäminen liiketoiminnan ehdoin ja julkisen sektorin palvelutarjonnan supistuminen, joka ”voi johtaa siihen että aiemmin verovaroin kustannetut palvelut muuttuvat ostopalveluiksi”¹⁴⁴. Tässä kohdin siis ilmaistaan huolta siitä pystyykö poliisi enää vastaamaan täysin ihmisten turvallisuusodotuksiin, tilanteessa jossa odotukset ovat varsin korkealla mutta poliisin tehtävät ovat monimutkaistuneet ”uusien rikosilmiöiden” myötä. Kaikki edellä mainitut esimerkit olivat ensimmäisestä ohjelmasta; toisessa samantyylistä pohdintaa ei juuri näy.

Mitä sitten ovat nämä uudet, poliisin tehtäviä lisäävät ja monimutkaistavat rikosilmiöt? Terrorismin torjunta nousee vahvimmin ohjelmista esiin. Se on myös viranomaistoiminnasta puhuttaessa niitä varsin harvoja kohteita, joihin esitetään budjetoitavaksi enemmän varoja: saajapuolella ovat juurikin poliisin tekniset valmiudet ja pelotevaikutuksen lisääminen terrorismintorjunnassa. Myös yksi niitä harvoja, ellei ainoa, maininta työstä, joka ensimmäisen ohjelman mukaan kuuluu yksinomaan poliisille, on juuri terrorismin torjunta.¹⁴⁵ Suomeen kohdistuvaa terrori-iskua ei

¹⁴¹ Arjen turvaa, 80.

¹⁴² Arjen turvaa, 80.

¹⁴³ Arjen turvaa, 80.

¹⁴⁴ Arjen turvaa, 80.

¹⁴⁵ Arjen turvaa, 49.

ohjelmassa pidetä todennäköisenä uhkana, mutta terrorismin torjuntavalmiuteen panostamista suositellaan, ”jotta ei synny sellaista käsitystä, että Suomi olisi terroristeille helpompi kohde”¹⁴⁶. Toimenpiteeksi esitetäänkin poliisin resurssien lisäämistä terrorismin torjunnan edellyttämän kaluston ja välineistön ja ”uskottavan torjuntatason” ylläpitämiseksi.¹⁴⁷

Tämän lisäksi poliisi mainitaan ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa lähinnä rikosasioiden yhteydessä. Mitä rikollisuuden ehkäisyyn tulee, ohjelman yleishengen mukaisesti esitetään, että rikollisuuden ehkäisy otetaan huomioon kaikessa viranomaisten päätöksenteossa ja suunnittelussa, kuten aiemminkin on todettu. Tässä yhteydessä poliisin rooliksi ei sinällään mainita rikosentorjuntaa, vaan sen tehtäväksi mainitaan toimiminen aktiivisena turvallisuusalan asiantuntijana muille viranomaisille.¹⁴⁸

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa poliisille esitetään lisänäkyvyyttä sosiaalityön alueella, kuntien, poliisin ja sosiaalipäivystyksen yhteistyön tehostamisen merkeissä. Tämän olisi tarkoitus tapahtua ”sijoittamalla poliisin ja sosiaalipäivystyksen toimitilat mahdollisimman lähekkäin sekä vakiinnuttamalla sosiaalityöntekijöiden ja poliisin väliset yhteydenotot ja yhteistyö”¹⁴⁹. Toisaalta turvapaikkahakemusten perusteiden selvittäminen siirretään ohjelmassa Ulkomaalaisviraston tehtäväksi, ja poliisin tehtäväksi jää hakijoiden henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen sekä kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen¹⁵⁰; muutenkin poliisi mainitaan rajaturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä varsin usein juuri viranomaisyhteistyön merkeissä. Poliisin kuljetustehtävät taas esitetään selvitettäväksi kokonaisuudessaan,

*erityisesti vanginkuljetuksen tehostamiseksi. Vankien kuljettamista selvittäneen työryhmän työn pohjalta selvitetään optimaalista logistiikkaa alan asiantuntijoita hyväksikäyttäen. Tältä pohjalta kehitetään edelleen poliisin ja vankeinhoitolaitoksen työnjakoa sekä harkitaan uusia ratkaisumalleja.*¹⁵¹

Tämän kehitystyön tuloksena vanginkuljetus myöhemmin siirtyikin poliisilta

¹⁴⁶ Arjen turvaa, 49.

¹⁴⁷ Arjen turvaa, 50.

¹⁴⁸ Arjen turvaa, 23.

¹⁴⁹ Arjen turvaa, 25.

¹⁵⁰ Arjen turvaa, 77

¹⁵¹ Arjen turvaa, 55.

vartiointiliikkeille.

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa poliisi mainittiin siis erityisesti terrorismin torjunnan yhteydessä. Tämän lisäksi poliisista oli useita mainintoja paitsi rikosasioihin liittyvän viranomaisyhteistyön yhteydessä, myös sosiaalityön yhteydessä. Toisaalta turvapaikkahakemukset siirrettiin Ulkomaalaisvirastolle ja vanginkuljetukset vartiointiliikkeille siirtänyt selvitystyö käynnistettiin. Yhteistyön ja ulkoistamisen tarvetta perusteltiin juuri uusien rikosilmiöiden vaatimalla työllä. Resurssitasolla näkyvin poliisin toiminta olikin terrorismin torjunta. Ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman rahoitusehdotuksia katsottaessa oikeastaan kaikkien muiden kohtien yhteydessä mainitaan, että hallinnollisella yhteistyöllä pyritään tehokkuuteen ja kustannusten säästämiseen. Tämä näkyi myös niiden töiden yhteydessä, jotka siirrettiin pois poliisin vastuulta (turvapaikka-asiat ja vanginkuljetukset).

Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa poliisi mainitaan huomattavasti harvemmin kuin ensimmäisessä. Jos katsotaan kohtia, joissa mainitaan juuri poliisi eikä puhuta yleisemmin ”viranomaisista”, maininnat ovat kokonaisuudessaan tähän listattavissa – toisin kuin edellisen ohjelman kohdalla. Poliisi yhteistyön yhtenä osapuolena tulee esiin muun muassa siinä, kuinka poliisi-, raja-, tulli- sekä viisumi- ja maahanmuuttoviranomaisten laittomaan maahantuloon ja ihmiskaupan torjuntaan liittyvää operatiivista yhteistyötä esitetään kehitettäväksi ja laajennettavaksi sidosryhmiin.¹⁵² Myös ulkomaalaisasioihin liittyvää koulutusta esitetään lisättäväksi ja laajennettavaksi. Silloinkin poliisi on mukana vain yhtenä koulutettavista¹⁵³. Edes kohdissa, joissa sitä eniten odottaisi, ei poliisia välttämättä mainita erikseen. Esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa käsittelevän kohdan ensimmäinen toimenpide on muotoiltu seuraavasti:

*tehostetaan kansallista ja kansainvälistä viranomaisyhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta perustuu laaja-alaiseen ja reaaliaikaiseen tilannekuvaan, jonka perusteella suunnitellaan, mitoitetaan ja sovitetaan yhteen kansallisesti ja kansainvälisesti eri viranomaisten samaan rikoskokonaisuuteen liittyvät torjuntatoimenpiteet.*¹⁵⁴

¹⁵² Turvallinen elämä jokaiselle 45.

¹⁵³ Turvallinen elämä jokaiselle, 46.

¹⁵⁴ Turvallinen elämä jokaiselle, 54.

Toinen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan toimenpide esittää sektorikohtaisen yhteistyön lisäämistä elinkeinoelämän kanssa. Kolmas toimenpide on uhka-analyysiin keskittyvän viranomaisyhteistyökeskuksen perustaminen. Vasta neljännessä poliisi mainitaan: rikosprosessiin osallistuvia suojellaan perustamalla poliisihallinnon yhteyteen kansallinen keskus, erityinen henkilöturvallisuusyksikkö, todistajien ja todistelutarkoituksessa kuultavien henkilöiden sekä rikosprosessiin osallistuvien viranomaisten suojelemiseksi.¹⁵⁵ Järjestäytyneen rikollisuudenkin torjunnassakin siis esimerkiksi poliisin resursseja tärkeämmäksi toimenpiteeksi nousee yhteistyö elinkeinoelämän kanssa. Tämä on toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman suuri ero ensimmäiseen verrattuna.

Toinen maininta poliisista on tietoverkkorikollisuutta käsittelevässä kohdassa. Kehittämiskohteissa mainitaan ”poliisin rikostorjuntatyön tueksi nykyistä huomattavasti kattavamman tiedon saaminen verkkorikosten valmistelusta, toteutuksesta ja niiden aiheuttamista vaikutuksista”. Tähän liittyen todetaan, kuinka ”erityisesti elinkeinoelämällä on hallussaan tietoa yritystoimintaa uhkaavasta verkkorikollisuudesta. Keinoja tämän tiedon saattamiseksi poliisin käyttöön selvitetään ennakkoluulottomasti.”¹⁵⁶ Tässäkin siis elinkeinoelämä tulee mukaan olennaisessa roolissa. Poliisille esitetään lisää resursseja tietoverkkorikollisuuden torjuntaan ja tutkintaan, minkä lisäksi mainitaan, että poliisi tarjoaisi keskitetyn palvelujärjestelmän, jolla voitaisiin lisätä ilmoitusaktiivisuutta tietoverkon uhista¹⁵⁷. Rasististen rikosten yhteydessä poliisi taas mainitaan lähinnä syyttäjän kanssa tehdyn yhteistyön kautta, ja tutkimuksen kohteena:

*Rasististen rikosten käsittelyä tehostetaan lisäämällä poliisin ja syyttäjän yhteistyötä, jotta rikoksen motiiviin liittyvät seikat tulevat riittävässä laajuudessa selvitettyä. (...) turvataan rasististen rikosepäilyjen etenemistä oikeusjärjestelmässä tarkastelevan laadullisen tutkimuksen jatkuvuus ja varmistetaan siihen tarvittavat tutkimusresurssit. Tutkimuksen avulla saadaan lisää tietoa siitä, miten poliisille tulleet rasismirikosepäilyt etenevät syyttäjälle ja tuomioistuinkäsittelyyn ja lisätään näin mahdollisuuksia seurata järjestelmän toimivuutta.*¹⁵⁸

Terrorismintorjunnan yhteydessä painotus on yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan

¹⁵⁵ Ks. Turvallinen elämä jokaiselle, 54.

¹⁵⁶ Turvallinen elämä jokaiselle, 56.

¹⁵⁷ Turvallinen elämä jokaiselle, 57.

¹⁵⁸ Turvallinen elämä jokaiselle, 30.

kanssa, viranomaisten tilannekuvatoiminnassa ja radikalisoitumista ja terrorismia koskevassa tutkimuksessa. Toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman kohta *Terrorismin torjunta, ääriliikkeiden laittoman toiminnan ehkäisy ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisy* ei vahvista ensimmäisen ohjelman jättämää mielikuvaa terrorismin torjunnasta poliisin akuuteimpana työskarkana: vaikka tässä yhteydessä poliisi yhä on keskeinen viranomaisena, sitä ei itse asiassa suoraan mainita kertaakaan. Puhe on edelleenkin viranomaisista yleisemmin; kuten terrorismin torjuntaa, laittomien ääriliikkeiden nousun ehkäisyä ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyä ohjaava poikkihallinnollinen strateginen linjaus on muotoiltu:

*Terrorismin torjunta ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisy perustuvat laajaan yhteistyöhön, jossa perinteinen turvallisuusviranomaisten, muiden viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen välinen luottamuksellinen yhteistyö toimii samojen tavoitteiden saavuttamiseksi.*¹⁵⁹

Tässäkin kohtaa kansalaisjärjestöt ja elinkeinoelämä nousevat viranomaisyhteistyön rinnalle. Keinoissa määritellään juuri terrorismin torjunta kartoittamalla laajasti eri viranomaisten vastuut ja roolit, viranomaiskoulutus ja viranomaisten laaja-alainen yhteistyö väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ääriliikkeiden laittoman toiminnan tunnistamiseksi, ennalta ehkäisemiseksi ja torjumiseksi ja kolmantena luodaan yhteistyörakenteet kansalaisyhteiskunnan kanssa väkivaltaisen radikalisoitumisen torjumiseksi ja tutkimustoiminnan järjestäminen.¹⁶⁰ Toki ensimmäisen ohjelman myötä terrorismin torjuntaan budjetoidut resurssit ja niillä hankittu tekniikka olivat yhä poliisin käytössä, ja toista vastaavaa panostusta olisi ollut epärealistista tehdä heti uudelleen. Poliisin rooli terrorismin torjunnassa vaikuttaa kuitenkin erilaiselta, vaikka tämä otettaisiin huomioon; terrorismin torjunnassakin poliisi esitetään lähtökohtaisesti yhtenä osana suurta viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen rintamaa, joissa toimitaan luottamuksellisessa yhteistyössä samojen tavoitteiden saavuttamiseksi. Se, mitä luottamuksellisuus tässä yhteydessä tarkoittaa ja mikä kansalaisjärjestöjen ja kolmannen sektorin rooli tässä yhteistyössä sitten on, olisi myös kiinnostava jatkokysymys. Kolmatta sektoria näkyvämpään rooliin turvallisuusyhteistyössä nousee kuitenkin elinkeinoelämä.

¹⁵⁹ Turvallinen elämä jokaiselle, 60.

¹⁶⁰ Turvallinen elämä jokaiselle, 60 – 61.

Yksi niitä harvoja mainintoja työstä, joka kuuluu yksinomaan poliisille, on siis ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa terrorismin torjunta. Muualla poliisi esiintyy neuvovassa roolissa; kuten aiemmin ohjelmien turvallisuuskäsitystä käsiteltäessä kirjoitin, ensimmäistä ohjelmaa voi jopa lukea laajana valtion viranomaiskoneiston haltuun ottona juuri poliisitoiminnan avustaviin tehtäviin. Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa tämä yhteistyö laajenee viranomaisyhteistyöstä sidosryhmiin, ja poliisin näkyvä rooli sisäisen turvallisuuden keskeisenä viranomaisena vaihtuu poliisin, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kumppanuuteen. Myös terrorismin torjunta nähdään toisessa ohjelmassa viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen yhteisenä alueena.

5.2 Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä eli PATSU-raportti

*PATSU-hanke on itsessään osoitus uudelta ajattelulta, kumppanuudesta yhteisen turvallisuusajattelun löytämiseksi – kiitos siitä sisäasiainministeriölle!*¹⁶¹

Samassa sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän kokouksessa 18.5.2006, jossa *Elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteinen strategia* päätettiin käynnistää, hyväksyttiin ehdotus turvallisuussuunnitteluun liittyvien pilottihankkeiden käynnistämisestä ja viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyöstä turvallisuussuunnittelussa.¹⁶²

Sisäasiainministeriön johdon ja ministeriön poliisiosaston sekä yksityisen turvallisuusalan järjestöjä edustavan Finnsecurity ry:n kanssa käytyjen neuvottelujen tuloksena käynnistettiin kolme pilottihanketta. Näistä aiheeni kannalta kiinnostavin oli paikalliseen turvallisuussuunnitteluun liittyvä hanke¹⁶³, jonka tavoitteena oli kerätä käytännön kokemuksia viranomaisten ja yksityisen sektorin yhteistyöstä hyvien käytäntöjen kokoamista varten.¹⁶⁴ Nämä koottiin Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä eli PATSU-raporttiin, joka julkaistiin syyskuussa 2006.

Itse raportissa hankkeen lähtökohtia kuvaillaan seuraavasti:

*Sisäasiainministeriö ja Finnsecurity ry sopivat kesäkuussa 2004 selvityshankkeesta, jonka tarkoituksena on tukea sisäasiainministeriön johdolla valmistellun sisäisen turvallisuuden ohjelman toteuttamista. Hanke on osa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä sisäisen turvallisuuden parantamiseksi ja sillä on tarkoitus edistää paikalliseen turvallisuussuunnitteluun liittyvää yhteistyötä.*¹⁶⁵

PATSU -raportti onkin selkein sisäisen turvallisuuden ohjelmiin liittyvä asiakirja mitä yksityisen ja julkisen sektorin käytännön turvallisuusyhteistyöhön tulee, listataanhan siinä konkreettisia esimerkkejä siitä turvallisuusyhteistyöstä, jota pyritään

¹⁶¹ Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä. PATSU loppuraportti, Sisäasiainministeriön julkaisuja 40/2006, 1.

¹⁶² Ministeriryhmän kokouspöytäkirja (4/2006). 18.5.2006, 2:25 SM039:00/2003.

¹⁶³ Muut liittyivät kodin arkiturvallisuuteen ja työssä kohdattuun väkivaltaan, eikä niihin enää juurikaan viitata myöhemmissä pöytäkirjoissa tai raporteissa.

¹⁶⁴ Raportointi sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanosta vuonna 2005. 7.12.2005, 5:3 SM039:00/2003.

¹⁶⁵ PATSU-loppuraportti, 4.

turvallisuussuunnittelun myötä laajentamaan. Sen käytännön esimerkkien vuoksi on erityisen mielenkiintoista kysyä PATSU-raportilta, miten turvallisuuden tuottaja vaikuttaa tämän turvallisuuden saamiin sisältöihin. Tässäkin aloitan esittelemällä ohjelmaa ja sen turvallisuuskäsitystä toisaalta yleisemmin ja toisaalta ohjelmassa esimerkiksi otetun Hyvinkään tapauksen kautta. Sitten etenen kuten sisäisen turvallisuuden ohjelman kohdalla: ensin käsittelen yhteistyötä ohjelmissa. Saatuani hieman selville sitä, mistä ja kenen yhteistyöstä ohjelmassa puhutaan, siirryn käsittelemään tarkemmin juuri sitä, kuka turvaa ja mitä – ja millaisin seurauksin.

Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa näkyvään rooliin noussut turvallisuussuunnittelu lähti liikkeelle sisältäen alusta alkaen pyrkimyksen saada elinkeinoelämä mukaan paikallisiin turvallisuussuunnitelmiin. Yksityisen turvallisuusalan ja sidosryhmien kiinteä yhteys turvallisuussuunnittelun kehittämiseen ei noussut juurikaan silmiini itse ohjelmista, ja turvallisuussuunnittelu alkoi näyttäytyä näin tärkeänä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön areenana vasta edellisessä luvussa käsiteltyjen yhteistyöryhmän työn ja ohjelmien valmistelu- ja seuranta-asiakirjojen kautta. Turvallisuussuunnitteluun liittyviä hankkeita oli useampia, ja niiden kaikkien läpi käyminen vaatisi enemmän tilaa ja aikaa kuin tässä on käytettävissä. Keskityn kuitenkin PATSU-raporttiin, joka on lähdeaineistostani yksityisen ja julkisen turvallisuusyhteistyön aihepiiriä selkeimmin käsittelevä työ. Se on myös lähteistäni ainoa, jonka tuottamisessa yksityinen turvallisuusala on ollut keskeisessä valmisteluvastuussa. Aiemmin mainituista Finnsecurityn kanssa käytyjen neuvottelujen hedelmistä se on ainoa, johon näkyvästi viitataan toisen ohjelman valmistelussa. Raportin julkaisun jälkeen hanke jatkui ”ainakin yritysturvallisuusstrategian alaisena hankkeena”¹⁶⁶. Myös yhteistyöryhmä viittasi siihen useasti.

Itse raportti on noin 20 sivua pitkä. Lyhyen johdannon jälkeen siinä esitellään yhteenvetoja havaituista hyvistä käytännöistä eri aloilta. Tämän jälkeen esitetään johtopäätökset ja työryhmän suositukset. Raportin liitteessä 1 esitellään tarkemmin eri kaupunkeihin suoritettuja pilottikäyntejä, ja liitteessä 2 havaintoja Public Private Partnership-yhteistyöstä muissa kunnissa ja kansainvälisiä esimerkkejä. Nämä liitteet

¹⁶⁶ Raportointi sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanosta vuonna 2006 ja ohjelman arviointi: Arviointi sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitettyjen tavoitteiden toteutumisesta 2004 – 2006, 18.12.2006, 5:7 SM039:00/2003.

ovat pituudeltaan samaa luokkaa itse raportin kanssa. Raportin laatineen työryhmän puheenjohtajana toimi Jukka Savola, Finnsecurity ry:n puheenjohtaja ja eduskunnan turvallisuusjohtaja, ja molemmat sihteerit olivat myös Finnsecurityn edustajia. Muut jäsenet olivat Finnsecuritystä, Kuntaliitosta, Rikksentorjuntaneuvostosta, Helsingin seudun kauppakamarista ja Sisäasiainministeriöstä, yksi kustakin. Sekä tekijöidensä että agendansa (julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön edistäminen) puolesta raportti tarjoaa näköalan yksityisen sektorin ja erityisesti yksityisen turvallisuusalan keskinäisiin suhteisiin ja intresseihin turvallisuusyhteistyön suhteen.

Itse hyvät käytännöt lajitellaan seuraavasti: Yhteistyöstä tehokkuutta ja uusia toimintatapoja; yhteistyön käynnistäminen, toiminnan organisointi ja ylläpito; tiedonvälitys ja koulutus; kaupunkikeskustat ja tapahtumat, lapset ja nuoret sekä yhteistyön seuranta ja arviointi. Kaksi viimeistä ovat varsin lyhyitä kohtia. Lapset ja nuoret -kohta esimerkiksi sisältää vain myymälävarkauksiin puuttumisen (kaksi toimenpidettä) ja alaikäisten alkoholinkäytön. Esimerkit Suomesta ovat usein hyvin konkreettisia (Lappeenrannassa ”yritysturvallisuustoimikunta järjestää erilaisia turvallisuustapahtumia ja -seminaareja, mm. Vaaraton Willimies -tapahtuman, jossa on vuosittain vaihtuva teema”¹⁶⁷). Linjauksenomaisempia ovat kansainväliset esimerkit, joita on poimittu kohtiin joihin toivottuja käytäntöjä ei ilmeisesti ole vielä Suomesta löytynyt.

Hyviä käytäntöjä metsästäneen työryhmän kuntiin suorittamien käyntien esittelyissä kuvaillaan myös joitakin ennaltaehkäisyyn tai sosiaaliseen turvallisuuteen liittyviä hankkeita, kuten esimerkiksi Ylivieskan ”KKK-yhteistyö” (lyhennys tietysti sanoista Koko Kaupunki Kasvattaa), jossa ”yhteistyön periaatteena on välitön ja varhainen puuttuminen nuorten tekemisiin” (...) Ylivieskassa toimii myös vanhempien ”katupartio” (sic) perjantai-iltaisina.”¹⁶⁸ Ainuttakaan tämän henkistä hanketta ei kuitenkaan nostettu ”hyviin käytäntöihin” asti. Niissä nuoriso mainitaan lähinnä näppis-projektien eli näpistelyn torjunnan yhteydessä, jolloin tavoite on varsin selkeästi kaupan hävikin minimoiminen, ei niinkään mikään nuorten hyvinvointiin liittyvä asia sinänsä. Toinen yhteys, jossa nuoret mainitaan, on projekti jossa julkinen

¹⁶⁷ PATSU loppuraportti, 8.

¹⁶⁸ PATSU loppuraportti, liite 2, 6.

sektori ja vartiointiliikkeet pyrkivät yhdessä vähentämään nuorille myytyjä alkoholijuomia. Tämä lienee ainoa mahdollisesti kaupan voittoja vähentävä hanke koko raportissa.

Sitä, millaisia poliittisia päätöksiä turvallisuuteen liittyen tehdään, on opinnäytteen alkuvaiheista lähtien joutunut etsimään varsin tiheän kamman kanssa. PATSU-raportti ei tee tässä poikkeusta. Turvallisuussuunnittelu aiheena on tiiviissä yhteydessä kunnallispolitiikkaan, ja olisikin mielenkiintoista tietää, onko kuntatasolla yhteistyö nähty yhtä epäpoliittisena ja ongelmattomana kuin minä se tässä esitetään. Poliittinen sitoutuminen turvallisuuteen kyllä mainitaan:

Kunnan edustajat kiteyttivät roolinsa turvallisuuteen seuraavasti: ”meissä jokaisessa asuu pieni turvamies”. Kunnan turvallisuustyön taustalla oli kaupunginvaltuuston 17.-18.1993 pitämä arvoseminaari, jossa tärkeimmäksi arvoksi nousi henkinen, fyysinen ja sosiaalinen turvallisuus. Mukana on subjektiivinen turvallisuuden tunne sekä objektiivisesti mitattavia, konkreettisia asioita. Turvallisuus koetaan ilmapiiriksi siitä miten eri asiat ja niiden turvallisuusvaikutukset koetaan. Turvallisuus on arvopohjaista, jossa vahva poliittinen sitoutuminen on tärkeää.¹⁶⁹

Yllä oleva Hyvinkäälle suoritettua käyntiä kuvaava sitaatti on yksi harvoja viittauksia kunnallispolitiikkaan. Turvallisuuden arvopohja ja vahva poliittinen sitoutuminen mainitaan, mutta mikä turvallisuuden arvopohja on ja liittyvätkö sitoutujan poliittiset kannat sen määrittelyyn jotenkin? Kuten muuallakin PATSU-raportissa, ”objektiivisesti mitattavat, konkreettiset asiat” nostetaan esille, mutta sitä, mitä ne ovat tai miten niitä mitataan, ei avata lainkaan. Muuallakin ohjelmassa esitetään, että

Koska Suomessa julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö turvallisuussuunnittelussa on vielä ollut suhteellisen vähäistä tai painottunut tietyille paikkakunnille, joudutaan usein itse kehittämään sopivia toimintamalleja omaan yhteistyöhön. Tästä syystä onkin ensiarvoisen tärkeää, että julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä turvallisuussuunnittelussa seurataan ja dokumentoidaan.¹⁷⁰

Seurannan, dokumentoinnin ja mitattavien asioiden korostus sopii kuvaan turvallisuudesta yksinkertaisena ja kiistattomana käsitteenä ja vahvistaa sitä. Vaadittu konkretia kuitenkin tuntuu välillä sulavan pois lähemmässä tarkastelussa. Palaan tässä Hyvinkääseen, joka on nostettu malliesimerkiksi vaikuttavuuden arvioinnista: tässä

¹⁶⁹ PATSU loppuraportti, liite 1, 1.

¹⁷⁰ PATSU loppuraportti, 13.

kohdin viitataan Hyvinkäällä kehitettyyn mittaristoon, jota ei kuitenkaan esitellä tarkemmin, todetaanpahan vain, kuinka

*oma rooli kokonaisuuden osana ja siihen vaikuttavat tekijät on tunnettava. Mittareissa tulisi yhdistää kaikki tiedot, jotka kertovat tilanteesta. Vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa, mutta pitkän päälle välttämätöntä.*¹⁷¹

5.2.1 Yhteistyö PATSU -raportissa

”Kuka turvallisuutta tuottaa” on kysymys, jonka tarkoituksena on etsiä selkeitä rajoja yksityisen ja julkisen sektorin toimenkuvien välillä. Käytännössä kuitenkin sekä sisäisen turvallisuuden ohjelmissa että erityisesti PATSU-raportissa lähdetään siitä, että tavoiteltu tapa tuottaa turvallisuutta on yhteistyö: aina niissä ei edes määritellä, kenen välistä yhteistyötä lopulta tarkoitetaan. ”Yhteistyö” on taikasana, joka toistuu useasti – ohjelmissa se nousee turvallisuuden kaltaiseksi superkäsitteeksi, jota ei juuri kyseenalaisteta. PATSU-raportissa se on niin keskeisessä roolissa, että raporttia enemmän luettuaan sille uhkaa sokeutua. Mutta millaista (ja kenen) toimintakulttuurin muutosta tässä lopulta ajetaan? Ennen yksittäisiin toimijoihin tarkentamista kysynkin tässä, mitä on yhteistyö PATSU-raportissa, joka kuitenkin on omalla tavallaan yhteistyökehityksen jonkinlainen huipentuma. Siinä myös pyritään antamaan konkreettisia toimintamalleja ja siksi avataan asiaa hieman sisäisen turvallisuuden ohjelmia käytännönläheisemmin.

Vaikka yhteistyötä on ollut useilla alueilla, raportissa valitellaan, kuinka ”suunnitelmallinen, julkisen ja yksityisen sektorin yhteisiin tavoitteisiin perustuva yhteistyö ja siihen liittyvät pysyvämmät yhteistyörakenteet näyttivät olevan hyvin poikkeuksellisia”¹⁷², tila jonka selvästi toivotaan muuttuvan. Millaisten yhteistyörakenteiden sitten toivotaan yleistyvän? Mainittu suunnitelmallisuus ja pysyvät rakenteet ovat kunniassa. Yhteistyölle esitetään myös vakinaista koordinaattoria, ja kaikkien osapuolten siitä saama hyöty pitäisi ”tunnistaa”. Yhteistyön organisaatorakenteita esitellään kolmen edellä mainittuja hyveitä kantavan

¹⁷¹ PATSU loppuraportti, 13.

¹⁷² PATSU loppuraportti, 5.

suomalaisesimerkin lisäksi länsi-Australiasta ja Ranskasta. Yhteistyön tukijärjestelmät -kohdassa ei ole lainkaan suomalaisia esimerkkejä. Ranskan paikalliset turvallisuus- ja rikosentorjuntaneuvostot mainitaan tässäkin. Lisäksi luetellaan useampia maita, joissa on ”erilaisia julkisesti tai yksityisesti rahoitettuja kansallisia ja alueellisen tason järjestelmiä ja yhteistyöelimiä yksityisen sektorin rohkaisemiseksi yhteistyöhön”, sekä maita joissa on pyritty kehittämään erilaisia ”työkalupakkeja” rikostorjunnan tueksi.¹⁷³ Suomen tasolta tässä kohdin hyviä käytäntöjä ei ole löytynyt. Raportissa valitellaankin esimerkiksi, kuinka

*Paikallisessa turvallisuusyhteistyössä on kyse kumppanuudesta. Parhaat käytännöt ovat yhteisen sopimisen asioita. Kyse on sitoutumisesta turvallisuuden edistämiseen. PATSU-hankkeen aikana tehtyjen selvitysten perusteella voidaan todeta, että paikallinen turvallisuusyhteistyö on harvoin todellista kumppanuutta ja sitoutuminen siihen näyttäytyy erillisinä, joskus irrallisina yhteistyöhankkeina. Paikallisen yhteistyön kumppanuudessa on kuitenkin kyse sitoutumisesta.*¹⁷⁴

Paikalliseen turvallisuusyhteistyöhön siis kaivataan todellista kumppanuutta. Tämä saattaa hyvinkin pitää sisällään myös elinkeinoelämän ja yksityisten turvallisuuspalveluiden kumppanuuden tai viranomaisyhteistyön, mutta raportissa pyritään edistämään ennen kaikkea julkisen ja yksityisen sektorin välistä kumppanuutta. Kumppanuus sanana pitää sisällään ajatuksen tasavertaisten toimijoiden liitosta, mahdollisesti epämuodollisesta mutta yhtä kaikki vahvasta ja pysyvästä. Kumppanuuden edellytyksiksi listataan yhteisesti hyväksytyn taustatiedon hankkiminen, asenteellinen ja taloudellinen sitoutuminen kumppanuuteen, yhteistyön vastuuttaminen sitä edistämään pyrkivälle henkilölle ja selkeä organisointi, jossa ”paikallisesti yhdessä hyväksyen riittävän korkealla tasolla määritellään yhteistyön muodot.”¹⁷⁵ Kumppanuutta pitäisi pyrkiä mahdollistamaan monenlaisten resurssien kohdistamisella: tiedon ja ”asenteellisen” sitoutumisen lisäksi kumppanuuteen pitäisi sitoutua myös taloudellisesti.

Yhteistyö ei sanana sisällä ajatusta tasavertaisuudesta, mutta muuten sitä käytetään kumppanuuden rinnalla, ehkä hieman enemmänkin. Kumppanuuden lisäksi yhteistyö on raportin keskeinen käsite ja siinä esiteltävien toimien tavoitetilä. Hyviä käytäntöjä

¹⁷³ PATSU loppuraportti,9.

¹⁷⁴ Patsu-raportti, 1.

¹⁷⁵ Patsu-raportti, 1.

esiteltäessä siitä puhutaan jo paikoitellen kuten itsenäisestä entiteetistä – pitäisi harkita ”esimerkiksi informaatioteknologian, ajoneuvojen ja lisäpääoman asettamista yhteistyön käyttöön”¹⁷⁶ vaikka toisaalta ”yhteistyön inhimillisten, taloudellisten ja muiden resurssien käyttöä arvioidaan säännöllisin väliajoin”¹⁷⁷. Kirjoittajat lähtevät oletuksesta, että yhteistyö on hyvä asia; tähän yhteyteen ei kuulu lähtöoletuksen kyseenalaistaminen tai edes kunnollinen eksplikoiminen, saati sitten vaihtoehtoisten turvallisuuskäsitysten miettiminen.

Kun yhteistyölle esitetään perusteluita, ne pyrkivät lähinnä markkinoimaan yhteistyön hyvinä nähtyjä puolia sen kummallekin oletetulle osapuolelle, viranomais- ja yksityiselle sektorille. Perusteluista näkyvimpiä on ajatus kumppanuuden tuottamasta lisäarvosta. Raportin saatesanoissa muistutetaan esimerkiksi, että viranomaisten kannalta yhteistyö tuottaa parempaa rikollisuuden hallintaa ja yhteiskunnan menojen säästöjä, yritysten kannalta riskien vähentämistä ja parempaa tulosta; ”Kun turvallisuus on osa perusbisnestä, se tuottaa selkeää taloudellista hyötyä”¹⁷⁸.

Kansalainenkin muistetaan mainita, tosin vain johdannossa ja tarkempia hyötyjä erittelemättä: ”Turvallisuudesta huolehtiminen parantaa viihtyisyyttä ja turvallisuuden tunnetta ja omaehtoista turvallisuudesta huolehtimista. Koko yhteistyön keskeinen tavoitehan on nimenomaan parantaa kansalaisten turvallisuutta.”¹⁷⁹

Yhteistyön tuottama hyöty myös nostetaan raportissa yhdeksi hyvistä käytännöistä. Tätä hyötyä määriteltäessä taloudelliset argumentit ovat vahvoilla. Yksityisen sektorin yhteistyöstä saamiksi hyödyiksi esitetään muun muassa mahdollisuus myynnin lisääntymiseen ja perusliiketoiminnan kustannusten vähentämiseen sekä se, miten yhteistyö voi avata näkymiä uusien palveluiden ja liiketoimintamahdollisuuksien kehittämiseksi. Lisäksi mainitaan mahdollisuus parantaa yhteyksiä viranomaisiin ja se, kuinka yhteistyössä ”syntyy yritysten kannalta hyödyllisiä kontakteja, yhteyksiä avainryhmiin ja mahdollisuus verkottua vaikuttajiin”.¹⁸⁰

¹⁷⁶ PATSU loppuraportti, 16.

¹⁷⁷ PATSU loppuraportti, 16.

¹⁷⁸ PATSU loppuraportti, 1.

¹⁷⁹ PATSU loppuraportti, 1.

¹⁸⁰ PATSU loppuraportti, 18.

Verkottumisesta syntyvät hyödyt mainitaan myös julkisesta sektorista puhuttaessa. Muita julkisen sektorin yhteistyöstä saamiksi hyödyiksi mainittuja tekijöitä luetellaan seuraavasti: elinkeinoelämä vauhdittaa taloudellista kasvua ja kehittymistä; yritysmaailmassa toimivien taito saada asioita tapahtumaan ("sijoittajina, työntekijöinä, ostajina ja kumppaneina") ja tarjota uusia, luovia ratkaisuja sekä resursseja jotka voivat vähentää kumppanuushankkeen kustannuksia.¹⁸¹ Tässä yritysmaailma esitetään dynaamisena ja luovana, julkinen sektori taas jähmeänä ja byrokraattisena – tila, josta sangen yksioikaisesti vaikutetaan tahtovan eroon. Valtion roolia sääntelijänä ei oteta esiin, mutta valtio esitetään tehottomana palveluiden tuottajana, jonka pitäisi oppia toimintatapoja tehokkaalta ja joustavalta yritysmaailmalta. Tämä on myös suunta, johon yhteistyön raportissa selkeästi toivotaan johtavan, itseään vahvistavana kierteenä: yhteistyön hyödyksi mainitaan myös se, kuinka "yhteistyöllä saadaan tukea laajempaan yhteistyöhön elinkeinoelämän kanssa (esimerkin voima)"¹⁸²

Muiksi julkisen sektorin yhteistyöstä saamiksi hyödyiksi esitetään turvallisuussuunnittelulle hyödyllisten kontaktien luominen ja yhteyksien rakentaminen sellaisiin yrityssektorin edustajiin, joilla on merkitystä rikostorjunnan kannalta. Näistä esimerkkeinä mainitaan kiinteistön omistajat ja kauppakeskukset. Tämän voisi tulkita kertovan painotuksesta omaisuusrikosten torjuntaan. Muiksi hyödyiksi mainitaan suorat resurssit ja rahallinen tuki kumppanuushankkeelle; yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön saadaan siis rahaa.¹⁸³ Jos kumppanuushanke on se, jolle saadaan lisäresursseja yksityiseltä kumppanuustaholta, herää tässäkin kohtaa kysymys siitä, kuinka paljon tämä vaikuttaa julkisen turvallisuustyön fokukseen. Hieman eri kontekstissa kysymys voidaan kysyä myös ostettaessa yksityiseltä turvallisuusalalta palveluita. PATSU-raportissa kun julkisen sektorin saamana hyötynä esitetään myös se, miten "joillakin yrityksillä on myös suora rooli rikosten paljastamisessa ja ehkäisemisessä (esim. yksityinen turva-ala)"¹⁸⁴. Tämä on vain

¹⁸¹ PATSU loppuraportti, 17.

¹⁸² PATSU loppuraportti, 17.

¹⁸³ PATSU loppuraportti, 17.

¹⁸⁴ PATSU loppuraportti, 17.

yksittäinen lause, mutta sellaisena ainoa suora maininta, joka kertoo jotain siitä, että yksityinen turva-ala lopulta positioi itsensä raportissa selkeästi yritysmaailman osaksi.

Yhteistyön haasteiksi mainitut asiat liittyivät usein raportissa paljon parjattuun byrokraatiaan. Esimerkiksi Salon yritysturvallisuusyhdistyksen toimintaa esiteltäessä nostettiin esille, kuinka ”yhdistys näkee yhteistyötä rajoittavaksi tekijäksi tiedonvaihdon. Tähän liittyen ongelmia on poliisilakiin liittyvissä ennaltaehkäisevän tiedon jakamisessa sekä laissa yksityisyyden suojasta työelämässä.”¹⁸⁵ Kriittisiä huomioita esitetään myös lain viranomaistoiminnalle asettamista rajoista:

*On luotava järjestelmä tai vastuutettava tietyille henkilölle jatkuva tilannekuvan hallinta. Tällöin syntyy keskustelua pienistäkin ilmiöistä ja viranomaisten reagointi tapahtuu varhaisessa vaiheessa. Nykyisin asiat etenevät liian pitkälle ennen puuttumista ja viranomaiset ajattelevat, että nykyisin asioiden kehityskulkuun ei saa puuttua ilman, että on toimivaltaa pakkotoimenpiteisiin. Vanhan ajan kysely ja jutustelu on kadonnut poliisinkin maailmasta. Aina pitää olla tehtävä tai toimivalta.*¹⁸⁶

Erilaiset työkalut ja yksityisen sektorin edustajien mahdollinen turhautuminen byrokratian määrään esitetään raportissa haasteena, jonka kohtaamiseen ehdotetaan aluksi konkreettisia toimia, joilla on lyhyen aikavälin tavoitteet. Esimerkkinä mainitaan taas Hyvinkää, jonka keskustassa kameravalvontaa lisättiin hankkimalla uusia kameroita kaupungin ja yritysten yhteisellä rahoituksella. Näiden kameroiden valvonnasta vastasi poliisi.¹⁸⁷ Kameravalvonta nouseekin esille, kun seuraavaksi käsitellään yhteistyön vaikutuksia turvallisuusagendaan.

PATSU-raportissa tavoiteltu tapa tuottaa turvallisuutta on yhteistyö, joka tässä tarkoittaa viranomaisten ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä. Tästä yhteistyöstä puhutaan kumppanuutena, jota pitäisi pyrkiä voimistamaan niin taloudellisten kuin muidenkin resurssien kohdistamisella ja julkista sektoria siihen entistä sitkeämmin velvoittamalla. Taustalla näkyy ajatus siitä, että julkinen sektori on jähmeä ja byrokraattinen, yksityinen sektori taas dynaaminen ja luova. Viranomaissektorille

¹⁸⁵ PATSU loppuraportti, liite 1, 15.

¹⁸⁶ PATSU loppuraportti, liite 1, 7.

¹⁸⁷ PATSU loppuraportti, 9.

yhteistyötä markkinoidaan rikollisuuden paremmalla hallinnalla ja siihen kului-
vien menojen säästöillä, yksityiselle sektorille taas sen tuottamalla taloudellisella hyödyllä.

5.2.2 Kuka turvaa – ja mitä?

Kenestä sitten puhutaan, kun puhutaan tämän yhteistyön osapuolista? Raportin
mukaan

*julkisella puolella avainasemassa ovat poliisin lisäksi muut
turvallisuusviranomaiset (...) Paikallisista hallintoviranomaisista keskeisiä
ovat kunta ja sen eri hallintosektorit. Työryhmän käsityksen mukaan
velvoite yhteistyön järjestämisestä olisi oltava ennen kaikkea
viranomaispuolella.¹⁸⁸*

Mitä yksityisen sektorin osapuoliin tulee, kirjoittajien mukaan

*avainasemassa ovat ennen kaikkea yksityistä sektoria edustavat järjestöt,
kuten kauppakamari, yrittäjäjärjestöt ja -yhdistykset. Paikkakunnalla
toimivat yksittäiset yritykset, kauppakeskukset ja vakuutusyhtiöt voivat
tuoda myös arvokasta lisäarvoa paikalliselle turvallisuusyhteistyölle.¹⁸⁹*

Myös ammattijärjestöt mainitaan, vaikka muualla raportissa mainituissa hyvissä
käytännöissä näistä ei näy minkäänlaisia merkkejä.

Jos katsotaan tarkemmin PATSU-raportin mainintoja viranomaistoiminnasta, eniten
esillä on poliisi. Poliisin rooli ”hyvissä käytännöissä”, joita raportin tekijät pyrkivät
levittämään laajemmalle, on varsin suuri. Joskus poliisia ei ole kirjoitettu auki
yhteistyökumppaniksi, mutta tämä on kontekstista pääteltävissä. Esimerkiksi
Tiedonvälitys ja koulutus -otsikon alla mainitaan yhteistyö vartioimisliikkeiden kanssa
hälytystehtävissä sekä ilmoitusalttiuden lisäämisessä.¹⁹⁰ Toisaalla taas
vartiointiliikkeiden ilmoitusalttiutta mm. murtohälytyksissä mainitaan pyrityn
lisäämään, oletettavasti tässäkin tapauksessa poliisin suuntaan.¹⁹¹ Tiedon kulkua
yrityksille kehitetään, ja hyväksi käytännöksi nousee myös poliisin yrityksille antama

¹⁸⁸ PATSU loppuraportti, 18.

¹⁸⁹ PATSU loppuraportti, 18.

¹⁹⁰ Kohta sisältää pelkän lauseen ”yhteistyö vartioimisliikkeiden kanssa hälytystehtävissä sekä
ilmoitusalttiuden lisäämisessä mm. murtohälytyksissä”. Poliisia ei mainita, mutta lienee turvallista
olettaa se yhteistyön osapuoleksi tässä kontekstissa. PATSU loppuraportti, 9.

¹⁹¹ PATSU loppuraportti, liite 1, 2.

tilannekuvatieto. Lisäksi mainitaan Helsingin poliisin ja autojen turvalaitealan hanke autonomistajien tiedottamiseksi autovarkauksien ehkäisyssä. Yhteistyöstä ravintoloiden kanssa mainitaan ”pelisäännöistä sopiminen”, ettei ravintoloiden tarvitsisi pelätä häiriöiden ilmoittamista poliisille, ja poliisin järjestämä koulutus järjestyksenvalvojille. Poliisi tulikin useimmin esille tämän kaltaisessa roolissa yritysten ja niiden henkilöstön neuvojana. Yleiseen järjestykseen liittyviä poliisitehtäviä mainittiin vähemmän, vaikka tämäkin aihepiiri nousi esille Oulun puistonvartiointiprojektin yhteydessä, johon palaan myöhemmin.¹⁹²

Millä aloilla yhteistyötä sitten oli raportin kirjoitushetkellä jo ollut? Hankkeen alustavan selvitystyön mukaan viranomaisten yhteistyötä yrittäjien (tässä siis nimenomaan yrittäjien, ei ehkä hieman laueammin ”yksityisen sektorin”) kanssa oli tehty seuraavilla alueilla: myymälävarkauksien ehkäisy, nuorten alkoholinkäytön valvominen, töhryprojektit, kaupunkikeskustojen rauhoittamiseen tähtäävät projektit, ”kuten kameravalvonnan lisääminen tai yhteistyö yksityisen vartiointialan kanssa”, koulutus ja neuvonta yrityksille, yhteistyöseminaarit tai tapaamiset.¹⁹³ Myymälävarkauksien ehkäisy on selkeästi hävikin ehkäisemistä; koulutus ja neuvonta yrityksille luultavasti myös suurelta osin. Kaupunkikeskustojen rauhoittamiseen tähänneistä projekteista suurin osa oli kameravalvontaa, jonka käytännön toteutuksessa hävikin ehkäisy ja kiinteistöjen valvonta esiintyvät molemmat.

Raportissa todetaankin, että pisimmälle menevää yhteistyötä turvallisuusalan kanssa oli muun muassa Helsingissä ja Oulussa. Oulun tapauksessa kyseessä oli esimerkiksi juuri puistonvartiointiprojekti. Helsinki taas oli raportin julkaisemisen aikaan

*tehnyt sopimuksen ”Stop töhryille” -projektiin liittyvästä graffitien ehkäisyn valvonnasta yksityisen turvallisuusyrityksen kanssa. Kaupungin budjetissa on varattu varat valvonnan järjestämistä varten. Vartiointiliike tekee yhteistyötä poliisin kanssa.*¹⁹⁴

Katutaiteen vastaiset projektit eroavatkin jossain määrin hävikin ehkäisyyn tähtäävistä toimista myös sikäli, että ne ovat olleet astetta aktiivisempi poliittinen valinta – tosin nekin ovat keskittyneet materian pitämiseen koskemattoman näköisenä, vailla

¹⁹² PATSU loppuraportti, liite 1, 13.

¹⁹³ PATSU loppuraportti, 5.

¹⁹⁴ PATSU loppuraportti, liite 2, 2.

minkäänlaista yleiseen turvallisuuteen liittyvää toimintaa, joka olisi hyödyttänyt ei-kaupallisen kaupunkitilan käyttäjiä.

Raportin ainoa yleiseen järjestykseen ja kaupunkitilaan selkeästi kytkeytyvä, voitontavoitteluun suoraan liittymätön kontrollin muoto onkin ollut nuorten alkoholinkäytön valvominen. Lapsiin ja nuoriin liittyvät toimet ovat myös raportin hyvissä käytännöissä vastaavalla tavalla ainoa edes jotenkin sosiaalisilla tai terveydellisillä syillä perusteltavissa oleva kohta, ja sellaisena varsin lyhyt. Se sisältää kaksi asiaa: myymälävarkauksiin puuttuminen ja alaikäisten alkoholin käyttö. Myymälävarkaudet liittyvät myös poliisiin: näppiskamppanjoissa kaikki varkaudet ilmoitetaan poliisille, ja niistä seuraa sosiaaliviranomaisten puhuttelu nuorelle ja huoltajalle. Alaikäisille myytyjä alkoholijuomia taas pyritään vähentämään julkisen sektorin ja vartiointiliikkeen tai kaupan kanssa.¹⁹⁵

Erilaisten turvallisuusyhteistyöryhmien toimintaa on kirjattu monen raportissa käsitellyn kaupungin kohdalta varsin huolellisesti. Vaikka nämä eriävät jonkin verran toisistaan, nostan tässä esimerkiksi Lappeenrannan, jonka yritysturvallisuusalatyöryhmän mainitaan pyrkineen mm. keskustan yritysten turvallisuustason kartoittamiseen, turvallisuusvalvonnan tason seurantaan, hävikin systemaattiseen minimoimiseen ja yritysten turvallisuusohjeistojen yhdenmukaistamiseen.¹⁹⁶ Tämän yritysturvallisuustyöryhmän kirjoitetaan lisänneen keskusta-alueen turvallisuutta järjestämällä turvallisuustapahtumia (yhteistyössä poliisin kanssa) ja järjestämällä yrittäjien turvallisuuskoulutusta. Tämän jälkeen mainitaan seuraavat toimet:

- poliisi osallistunut Lakes ry:n [Lappeenrannan yrittäjä- ja liikemiesyhdistyksen] järjestämiin yrittäjien aamukahvitilaisuuksiin

- poliisi on vintiötoiminnan kautta järjestänyt tapaamisia keskustan yrittäjien kanssa sekä toteutettu yhteydenottoja uusiin kauppiaisiin

-poliisi on pitänyt yhteisiä palavereita ravintoloiden kanssa järjestyksenpidosta

-poliisi on järjestänyt neuvontaa yleisten tapahtumien järjestäjille

¹⁹⁵ PATSU loppuraportti, 12-13.

¹⁹⁶ PATSU loppuraportti, liite 1, 11.

-poliisi on osallistunut taksinkuljettajien koulutukseen ja pitänyt yhteistapaamisia taksiautoilijoiden kanssa.¹⁹⁷

Lappeenrannan tapauksessa yhteistyö on ollut melko korostuneesti poliisin ja jonkun yksityisen tahon edustajan (kauppiaat, ravintolanpitäjät, tapahtumanjärjestäjät, taksinkuljettajat) välistä. Tästä välittyy kuva, jossa poliisi neuvoa yksityistä sektoria ja toisaalta saa yksityiseltä sektorilta neuvoja siitä kuinka paremmin suojata tämän toimintaa. Toisaalta varsinkin yleisten tapahtumien järjestäjien neuvonnan voisi ajatella palvelevan myös yleisen turvallisuuden ylläpitämistä ja näin vähentävän poliisin työtä. Yleisesti mainituista esimerkeistä voi kuitenkin kysyä, onko kyse enemmänkin siitä, että mainituille yksityisille toimijoille annetaan välineet toimia enemmän poliisin agendan mukaan ja sitä edistäen, vai siitä, että nämä määrittävät poliisin toimintaa, joka kohdistuu yhteistyön myötä enemmänkin yrittäjien toiminnan ja turvallisuuden suojaamiseen? Nämä eivät tietenkään ole välttämättä toisensa poissulkevia asioita.

Selkeämpi esimerkki työnjaosta mainitaan kameravalvonnan yhteydessä.

Kameravalvonta on saanut oman kohtansa, johon riittää esimerkkejä Suomestakin: Yhteisrahoituksella hankittuja kameroita mainitaan olevan muun muassa Hyvinkäällä, Lappeenrannassa ja Oulussa, ja kameravalvontaan liittyviä yhteistyöprojekteja mainitaan toteutetun myös muilla paikkakunnilla. Lisäksi mainitaan sisäministeriön asettama yhteistyöhanke kameravalvonnan käytännön toteuttamisen parantamiseksi. Kameravalvontaesimerkkejä mainitaan muutenkin, ja niihin liittyvä työnjako kirjoitetaan auki esimerkiksi Hyvinkään keskustan tilannetta kuvailtaessa seuraavasti: yritykset rahoittivat kamerat, joita poliisi valvoi. Kohdassa *Kameravalvonta ja yhteistyö turvallisuusalan yritysten kanssa* tilannetta taas avataan seuraavasti: ”Joillakin paikkakunnilla paikallisia turvallisuusongelmia on haluttu poistaa erityisesti keskusta-alueilla kameravalvontaa lisäämällä”, kappale avataan, ja vastuita kuvaillaan seuraavasti:

Tällöin yrityksillä on voinut olla keskeinen rooli kamerajärjestelmän asentamisessa omiin kiinteistöihinsä ja sen jälkeen rikostapauksiin tai

¹⁹⁷ PATSU loppuraportti, liite 1, 12.

järjestyshäiriöihin liittyvässä yhteistyössä tallennetun aineiston luovuttamiseksi viranomaisille. (...)¹⁹⁸

Kameravalvonnan tapauksessa on selkeää, että yhteistyö muokkaa turvallisuustoimien kohdentamista: jos yritykset rahoittavat kamerat, ne varmastikin asettavat kamerat suojaamaan omaa toimintaansa. Yrityksillä on siis näin ollen erittäin suuri valta määritellä, mitä poliisi itse asiassa kameroilla valvoo. Raportin tekijöiden näkökulmasta tämä on yhteistyön toteutumista ja laajenemista edistävä ja sellaisenaan toivottava asia:

Yrittäjien näkökulmasta yhteistyön konkretia on tärkeää. Kameravalvonta (digitaalinen tallennus) on vähentänyt huomattavasti murtoja ja vahingontekoja. Hankinnat on toteutettu yhteistyössä kaupungin ja yritysten kanssa. Kaupunki ylläpitää ja poliisi (poliisivankilan vartija) valvoo. Poliisilla on tieto kaupungin kaikista valvontakameroista.¹⁹⁹

Kameravalvonta operoi toisaalta kauppojen sisällä ja muualla selkeästi yksityisellä alueella, toisaalta myös kauppojen edustoilla ja kiinteistöjen liepeillä. Jälkimmäisiltä osin se siis tulee yleisen järjestyksen ja turvallisuuden alueelle.

Kaupunkikeskustat ja tapahtumat -kohdassa nostettiin kameravalvonnan lisäksi hyviin käytäntöihin muuallakin raportissa esillä ollut Oulun puistovartiointiprojekti. Tämä on raportin suurin yleisen järjestyksen ylläpitoon liittyvä esimerkki; kuten edellä mainittiin, yleisen järjestyksen ylläpitoon selkeästi linkittyviä projekteja oli vähemmän kuin suoraan yrittäjien neuvontaa. Oulun tapauksessa mainittiin myös ongelmallisena pidetyn asuinalueen profiilin korottaminen, jota oli pyritty toteuttamaan kiinteistöjen omistajien alueelle tilaaman yhteisvartiointin keinoin. Vartiointin hoiti Falck, joka ”tarjoaa myös tarvittaessa lisäpalveluita kaikille alueen toimijoille.”²⁰⁰

Puistonvartiointiprojektin sanotaan lähteneen yhteisestä tarpeesta – sen kulut maksoi tekninen virasto ja toteutuksen hoiti Securitas, jonka vartijat ”toimivat poliisin silmänä ja korvana”.²⁰¹ Poliisin ja vartiointiliikkeiden yhteistyön myötä on luultavaa, että poliisin toiminta kohdistuu yhä enemmän siihen, mitä vartiointiliikkeet on palkattu vartioimaan. Ajatus vartijoista poliisin ”silmänä ja korvana” on varsin kuvaava; jos

¹⁹⁸ PATSU loppuraportti, liite 2, 2.

¹⁹⁹ PATSU loppuraportti, liite 1, 3.

²⁰⁰ PATSU loppuraportti, liite 1, 13.

²⁰¹ PATSU loppuraportti, 12.

vartija on poliisin silmä ja korva, se ohjaa huomiota jo varsin paljon. Mihin nämä silmät ja korvat sitten kohdistuvat, mitä yhteistyöllä suojellaan? Kysymys on sama, joka tuntuu mielekkäältä esittää niin tämän kuin toisten poliisin ”silmien”, valvontakameroiden, yhteydessä.

Jos poliisin ”silmien” katse suuntautuu valvontakameroiden asennuttajan päätösten tai vartiointiliikkeen työntekijöiden liikkeiden mukaan, onko kohteen lisäksi itse katseessa eroa – kohdistuuko se samoihin asioihin, joita valvottaisiin muuten, mitä katse hakee siitä mihin se kohdistuu? Ainakin Oulun puistovartiointiprojektin yhteydessä täsmennetään erikseen, kuinka

*tarkkailu ei rajoitu pelkästään rikolliseen toimintaan vaan kaikenlainen normaalista poikkeava toiminta kuuluu tarkkailun piiriin.*²⁰²

Normaalistava valta ei tässä toki ole pelkästään vartijoilla:

*Käytössä on myös gsm -puhelin, johon alueen asukkaat voivat soittaa epäillessään jotain normaalista poikkeavaa olevan tekeillä*²⁰³

Palaan nyt hyviin käytäntöihin, niihin joita toivotaan yleistyviksi. Yhteistyön prosessit – kohdan hyvä käytäntö on se, että

*yhteistyön osapuolet ovat selvittäneet, miten kunkin toiminta edistää ja voi edistää yhteistyön strategiaa rikollisuuden ja häiriökäyttäytymisen vähentämiseksi, ja tämä on kirjattu kunkin osapuolen toimintasuunnitelmaan*²⁰⁴

Toiminnassa pitäisi siis pyrkiä varmistamaan ”yhteistyön” strategian toimeenpano toisiinsa rinnastettujen rikollisuuden ja häiriökäyttäytymisen vähentämiseksi.

Yhteistyön luonnetta ja siihen kannustamista käsitellessä kuitenkin painotetaan useasti sitä, että yksityisen puolen olisi saatava yhteistyöstä konkreettista hyötyä, mikä vaikuttaa käytännön toimissa mahdollistavan sen, että yhteistyön agenda määrittää yksityinen puoli julkista enemmän. Paikalliset yritykset saisivat siis käytännössä yhteistyössä viranomaisten kanssa määritellä sen normin, jota paikallisessa turvallisuustyössä on tarkoituksena puolustaa. Yleisemmällä tasolla tavoitteita ja strategiaa käsittelevässä kohdassa todetaan kuinka (tavoitetilassa) tavoitteet ja

²⁰² PATSU loppuraportti, liite 2, 3.

²⁰³ PATSU loppuraportti, liite 2, 3.

²⁰⁴ PATSU loppuraportti, 17.

strategiat perustuvat paikallisiin turvallisuusongelmiin, ja paikallisia turvallisuusongelmia analysoitaessa taas nojaututaan kaikkien osapuolten toimittamaan tietoon.²⁰⁵ Jos yhteistyö tapahtuu poliisin, vartiointiliikkeiden edustajien ja paikallisen kaupan ja teollisuuden välillä, millainen näiden luoma agenda ja turvallisuuskäsitys oikein on? Onko aidosti perusteltua olettaa vaikkapa alueen asukkaiden etujen olevan samat?

Kysymys siitä, kuka turvallisuutta tuottaa, lähtee yhteistyöstä ja päättyy yhteistyöhön: yksityisen turvallisuusalan tuottamassa, käytännön turvallisuusyhteistyötä käsittelevässä kuvassa turvallisuutta tuottavat poliisi (neuvonnalla ja valvonnalla) ja kunnan hallinto (mahdollistamalla ja tukemalla yritysten omaa työtä turvallisuuden edistämiseksi ja hävikin minimoimiseksi), yhteistyössä yksityisen turvallisuusalan kanssa. Jo turvallisuusyhteistyö itsessään vaikuttaa turvallisuuden saamiin merkityksiin ja sisältöihin sikäli, että yksityisen sektorin mukaan ottaminen turvallisuustyöhön painottaa agendaä hävikin estämisen suuntaan. Yhteisen agendan työstämisessä yksityisen sektorin edustajien ääni korostuu muutenkin. Käytännön tasolla tämä näkyy siinä, että varsin monessa kohtaa poliisin rooli muuttuu yksityisen sektorin intressien mukaisten toimenpiteiden toteuttajaksi. Julkista valtaa sääntelijänä tai sääntöjen asettajana ei nosteta esille oikeastaan lainkaan, ellei epämääräinen byrokratian moittiminen sitten pidä sisällään tällaista aspektia.

²⁰⁵ PATSU loppuraportti, 16.

6. Yksityinen liiketoiminta ja normaalisuus kilpailukykyvaltiossa

Arkielämän turvallisuus, katurauha sekä häiriöttä ja hallitusti toimiva yhteiskunta ovat perusoikeuksia ja tärkeä osa elämän laatua. Yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset, yhteiskunnan teknisen perusrakenteen haavoittuvuus ja uudet turvallisuuden uhkat pakottavat turvallisuusviranomaiset painottamaan tehtäviään uudella tavalla. Tämän seurauksena yleisten paikkojen ja liikenteen valvonnan määrä vähenee sekä massarikosten selvitysaste voi laskea. (...) maksullisiksi saattavat tulla sellaisetkin yleiseen järjestyksen ja turvallisuuden palvelut, jotka on aiemmin kustannettu verovaroin.²⁰⁶

Valtion menojen leikkaukset olivat vuosina 1991-1999 10% BKT:sta eli kaikkiaan 57 miljardia markkaa. Kuntien saamien valtionosuuksien reaalin taso oli 2004 15% alempi kuin vuonna 1990. Valtion rahoitusosuuden kaventumisen taustalla olivat valtionosuuksien leikkaukset ja indeksitarkistusten tekemättä jättäminen tai niiden tekeminen vajaina. Tätä perusteltiin tehostamisella, josta tuli siis leikkausten synonyymi.²⁰⁷ Tähän liittyi ajattelu, jonka mukaan julkisia resursseja oli suunnattava enemmän yksityisen sektorin tukeen ja yksityistämistä saadut myyntitulotkin oli käytettävä teollisiin investointeihin eikä palveluihin.²⁰⁸

Tämän kehityksen taustalla oli sarja yrityssektorin ja oikeiston ajamia, hyvinvointivaltion vastaisia uuden julkisjohtamisen trendejä, joiden vaikutusta suomalaiseen hallintoon ja politiikkaan Ville Yliaska käsittelee väitöskirjassaan Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Pienyhteisö- tai verkostotalouden ihanteesta lähtenyt hallinnon hajauttamisen ajatus muuttui hallinnon uudistamiseen deregulaatiolla ja markkinaistamisella. Tämä tarkoitti toisaalta yksittäisen toimijan vastuun lisäämistä ja toisaalta hallinnon vuorovaikutuksen kasvattamista kansalaisten ja elinkeinoelämän kanssa.²⁰⁹ Näistä jälkimmäinen nousi pian hallitsevampaan asemaan. Samansuuntaisia linjoja näkyy sisäisen turvallisuuden ohjelmissa: yhteistyön noustessa keskeiseen osaan se laajenee viranomaisyhteistyöstä viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen

²⁰⁶ Arjen turvaa, 19

²⁰⁷ Yliaska, 452-253.

²⁰⁸ Yliaska, 459.

²⁰⁹ Yliaska, 182.

yhteistyöksi. Näistä hallitsevaan rooliin nousee elinkeinoelämä; kansalaisjärjestöt esiintyvät enemmänkin satunnaisten muuta toimintaa tukevien palveluiden tuottajina.

Yliaska kuvailee, kuinka hallinnon uudistuksia ajettaessa

kilpailu, palveluiden maksullisuus ja ulkoistaminen korvattiin vähemmän kiistanalaisilla termeillä kuten asiakasohjaus ja toimintavapaus. Kilpailuttamisen, maksullisuuden, menorajoitteiden ja yksityistämisen puolesta lobbasivat aktiivisesti myös Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjien Keskusliitto. Evan mukaan jälkiteollinen yhteiskunta näytti muuttuneen julkisen sektorin yhteiskunnaksi, koska palvelualat olivat julkisia. Kehityksen muuttamiseksi palvelualat oli yksityistettävä tai vähintään ulkoistettava yksityisten yritysten tuottamiksi.²¹⁰

Yksityistämiseen tai vähintään ulkoistamiseen tähtäävän ajattelun taustalla oli siis elinkeinoelämän edustajien aktiivinen toiminta julkisen sektorin pienentämiseksi.

Tämä kanavoitui aluksi pitkälti Elinkeinoelämän valtuuskunta EVAn kautta; sen katsannossa oikeastaan kaikki yhteiskunnalliset ongelmat olivat palautettavissa julkisen sektorin kasvamiseen.

Yksi tavoista, joilla julkisen sektorin pienentäminen näkyi, oli se, että sosiaalietuuksien luonne alkoi muuttua. Aiempi, hyvinvointivaltiolle ominainen universaaleihin etuuksiin perustunut sosiaalipolitiikka lähti ”kaikki maksavat, kaikki hyötyvät” -periaatteesta. Tilanteessa, jossa kaikki ovat nauttineet sosiaalietuuksia, huonommassa asemassa olevien moraalia on ollut vaikea kyseenalaistaa tämän perusteella ja pois silmistä raivattavaa ”toista” ei ole päässyt syntymään niin helposti. 1990-luvun sosiaalipoliittisten muutosten radikaalisuutta korostanut Raija Julkunen katsoo, että juuri lama mahdollisti sosiaalipoliittisen agendan uudelleen muotoilun ja loi samalla uuden sosiaalipolitiikan reunaehdot – korkean työttömyyden, entistä epävakaammat ja valikoivammat työmarkkinat ja korkeat valtion velan korkomenot budjettia rajoittamassa.²¹¹ Poliitiikan ala kaventui, kun valtiovarainministeriö määritti etukäteen sopivan julkisen velan määrän ja budjetin loppusumman – poliittisen keskustelun ja budjettineuvottelujen vuoro tuli sitten tämän jälkeen. Ville Yliaska toteaa, kuinka poliitikkojen toimivallan alueelle astuminen, joka vanhalle virkamieskunnalle olisi ollut mahdotonta, kävi ekonomistisesti ja manageristisesti asennoituneilta virkamiehiltä

²¹⁰ Yliaska, 268.

²¹¹ Julkunen, Raija: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Tampere. Painettu Gummerrus Kirjapaino Oy:ssa, Jyväskylä 2001, 63-64.

helposti. Tämän voidaan myös nähdä olevan linjassa suomalaisen hallintohistorian pitkään linjaan, jossa legalismista hallinnossa on luovuttu varsin kevyesti poikkeusoloiksi katsotussa tilanteessa; tendenssi, jota Yliaska katsoo managerismin uuden moraalikoodiston sekä uuden julkisjohtamisen antidemokraattisen pohjan vahvistaneen²¹². Pauli Kettunenkin katsoo, että lama tarjosi mahdollisuuden tulkita aiemmin kansallisen politiikan agendalle kuuluneet kysymykset ulkoisiksi, pakottaviksi ehdoiksi. Hänen mukaansa ”voidaan sanoa, että tämä edesauttoi uudenlaisten valtion ja talouden suhdetta epäpolitisovien kansallisten korostusten kehittymistä.”²¹³

Sisäisen turvallisuuden ohjelmissa ei juuri oteta kantaa julkisen sektorin kokoon. Myöskään suoraan mainittua pyrkimystä julkisen sektorin pienentämiseen tai turvallisuuspalveluiden ulkoistamiseen ei artikuloida. Toisaalta valtion rooli liittyy yhä enemmän yhteistyöhön, ja tästä yhteistyöstä puhuttaessa valtion rooli sitoutuu yhä enemmän elinkeinoelämän rooliin. Elinkeinoelämän suhde turvallisuuden yksityistämiseen ei ehkä ole niin yksioikoinen kuin edellä kuvailtu EK:n suhde julkisiin palveluihin keskimäärin, sillä myös elinkeinoelämä hyöttyy turvallisesta yhteiskunnasta. Niinpä kumppanuus tässä yhteydessä voi tarkoittaa valtion tai kuntien yksityiseltä sektorilta ostamia turvallisuuspalveluita Public Private Partnership –periaatteella, mutta se voi myös tarkoittaa turvallisuusyhteistyötä jossa elinkeinoelämä osallistuu jollakin tavoin valtiovallan kanssa yhteisiin turvallisuusprojekteihin kuten paikallisiin turvallisuussuunnitelmiin, ja saa omat intressinsä huomioiduksi yleisellä turvallisuusagendalla.

Aineistossani luultavasti tärkein tämän yhteistyökehityksen hedelmä on kilpailukyvyn nousu osana turvallisuutta suojeltavaksi arvoksi. Yritysmailman perussanastoon kuulunut kilpailukyvyn käsite siirtyi 1980 -luvulta 1990 -luvulle tultaessa yrityskielestä politiikkaan, jossa alettiin 1990-luvulle tultaessa puhua kilpailukyvystä yksittäisen yrityksen ominaisuuden sijaan Suomen teollisuuden kilpailukyynä. Tällöin myös vaatimukset kilpailukyvyn parantamisesta alkoivat kohdistua Suomeen ja kansalliseen politiikkaan. Termin käyttö hallitusohjelmissa lisääntyi kausi kaudelta, ja juuri 2000-

²¹² Yliaska, 341.

²¹³ Kettunen, Pauli: Suunnitelmataloudesta kansalliseen innovaatiojärjestelmään. Teoksessa Blomberg, Hannikainen ja Kettunen (toim.): Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin. Kirja-Aurora, Turku 2002, 35.

luvun alkuun tultaessa Jätteenmäen/Vanhasen I hallituksen ohjelmassa siitä oli ”selvästi tullut jo poliittinen hokema”.²¹⁴ Sisäisen turvallisuuden ohjelmissa tämä kilpailukyvyyn voittokulku tulee esille ennen kaikkea elinkeinoelämän kannanottojen kautta, ja viimeistään ohjelmien yhteistyöetoksen kautta julkinen valtakunta sitoutetaan mukaan kilpailukyvyyn suojeluun. Mutta mitä kilpailukyvyyn nimissä toteutettava turvallisuus pitää sisällään?

6.1 Turvallisuus, normalisuus – ja yksityistäminen?

Se asia, jolta kilpailukykyä aineistossani suojellaan ennen kaikkea, ovat häiriöt. Niin pelastussuunnitelmat kuin paikallisiin turvallisuussuunnitelmiin suositeltavat hyvät käytännöt kohdistuvat varsin pitkälti yritysten tuotannon häiriöttömyyden ja niiden voittojen suojeluun. Käsitteellä turvallisuudesta häiriöiden puutteena on kaukupohjansa myös yksityistämässä ja siihen liittyvässä lainsäädännössä.

Yleinen järjestys, valtiovallan ja poliisin toiminnan eräänlainen ydin, on nimittäin kiinteässä suhteessa siihen, mikä yhteiskunnassa määritellään normaaliksi ja siten suojeltavaksi. Näin yksityistä turvallisuusalaa koskevaa lainsäädäntöä tutkinut Timo Kerttula kuvaa yleisen järjestyksen suhdetta normaaliin vuoden 2002 esityksessä uudeksi järjestyslaiksi:

*Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan perustelujen mukaan normaalin tilan säilymistä lähinnä yleisillä paikoilla, vaikka käsite saakin viimekätisen merkityksensä vasta yksittäisten käsky- ja kieltonormien kautta. Esityksessä eräänlaiseksi mittapuuksi otetaan normaali keskivertokansalaisen arvomaailman mukainen rauhallinen tila. Tällöin yleiseen järjestykseen kuuluu myös se, ettei rauhaa häiritä ihmisten enemmistöä loukkaavalla käytöksellä. Toisaalta esityksessä on myös todettu, että esimerkiksi huonon käytöksen määritelmä vaihtelee ajan, paikan ja olosuhteiden mukaan.*²¹⁵

”Normaalisuuden säilyminen yleisillä paikoilla”²¹⁶ voidaan nähdä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämispyrkimyksen ytimenä ja siten poliisitoiminnan keskeisenä

²¹⁴ Kantola, 165-166.

²¹⁵ Kerttula, Timo: Yksityinen poliisiko? Tutkimus vartiointiliikkeiden toimintaedellytyksien muuttumisesta. Lisensiaatintutkimus, Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, Rikos- ja prosessioikeuden laitos, Helsinki 2005, 112.

²¹⁶ Kerttula viittaa Kari Sinisalon tulkintaan mainitusta ”yleisestä järjestyksestä”, Kerttula 115.

alueena. Lainopilliset pohdinnat voimankäytön yksityistämisestä keskittyvätkin usein vartiointiliikkeiden edellytykseen toimia juuri tällä alueella.²¹⁷

Turvallisuuden määrittely on olennaista juuri siksi koska turvallisuus on niin yleisesti hyväksytty käsite, johon vetoavat syyt harvoin keräävät laajaa vastustusta. Tälläkin on kiehtova vastineensa lainsäädännössä: henkilökohtaisen turvallisuuden määrittely perusoikeudeksi. Suomessa (vastoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa) tämä tuli merkitsemään paitsi henkilön turvaa valtiokoneistoa vastaan, myös turvaa mahdollisia uhkaavia yksityisiä tahoja eli muita kansalaisia vastaan.²¹⁸

Perustuslakivaliokunta onkin ottanut linjan jonka mukaan yleinen turvallisuus voi hyvinkin oikeuttaa muihin perusoikeuksiin puuttumisen.²¹⁹ Kaarlo Tuorin sanoin ”valtion väkivaltakoneiston kuten poliisin toiminta ei ole enää jotain perusoikeuksille ulkoista, jolle perusoikeudet asettavat pidäkkeitä, vaan jotain, mitä perusoikeudet päinvastoin perustelevat, jopa suorastaan edellyttävät.”²²⁰ Perustuslakivaliokunta itse on suoraan todennut, että ”perusoikeuksien suojaamisvelvoite saattaa olla sellainen hyväksyttävä peruste, joka oikeuttaa kriminalisoinneista samalla aiheutuvat perusoikeusrajoitukset”.²²¹

Tilanne ei näytä ratkaisevasti erilaiselta muuallakaan Euroopassa. Kuten Ranskan oikeuslaitoksen nykytilasta kirjoittavat Sainati ja Schalchli, jotka molemmat toimivat vuorollaan Ranskan tuomariliiton pääsihteereinä 1990-luvulla, huomauttavat, demokratian perusteisiin kuuluu valtion voimankäyttökoneiston suhteuttaminen yksilön vapauksiin. Ranskan vallankumouksen ja valistuksen perinteessä turvallisuus merkitsi suojaa valtion ja oikeusjärjestelmän mielivallalta, ei suinkaan jotain, jonka takaamisen nimissä valtio voi rajoittaa kansalaistensa liikkumisen-, ajatuksen- tai

²¹⁷ Ks. Kerttula 2005 ja 2010.

²¹⁸ Tuori, Kaarlo: Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY Lakitieto, Tummavuoren kirjapaino Oy, Vantaa 2002, 95-103.

²¹⁹ Tästä ”turvallisuusoikeuden” aktiivisesta käytöstä ensimmäinen esimerkki oli perustuslakivaliokunnan lausunto ehdotuksesta poliisille toimivallaksi DNA-tunnisteen määrittämisessä. Tämä merkitsee kajoamista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen mutta on kuitattavissa sillä, kuinka ”DNA -tunnisteen määrittäminen, kun se parantaa edellytyksiä selvittää törkeitä rikoksia, on omiaan lisäämään jokaisen oikeutta turvallisuuteen”. Tuori, 92.

²²⁰ Tuori, 92.

²²¹ Perustuslakivaliokunnan lausunto 27/1997 vp, sit. Tuori 103.

ilmaisunvapautta. Nykyinen turvallisuuskäsitys ja sen nimissä tehtävä politiikka ovat kuitenkin heidän mielestään romuttamassa tätä osaa demokraattisesta perinnöstä.²²²

Tämän yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamisella on perusteltu nimenomaan väkivaltamonopolin hajauttamiseen liittyneitä toimia, kuten juuri järjestyksenvalvojien lisättyä oikeutta voimankäyttöön. Tämän mahdollistaneen lain käsittelyyn liittyen Tuori toteaa:

*[Perustuslakivaliokunnan] lausunto [22/1998 vp] uhkaa romuttaa sen uuden perustuslain säätämisen yhteydessä viimeksi vahvistetun tulkintalinjan, joka on antanut pidäkkeitä viranomaisorganisaation väkivaltamonopolin hajauttamiselle. Vastaavanlaisia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä lainsäätäjän turvaamisvelvollisuuteen viittaavia perusteluja on näet aina tarjolla silloin, kun harkittavana on voimakeinojen käyttöoikeuden antaminen muille kuin viranomaisille.*²²³

Lainsäädännölliset perusteet väkivaltamonopolin hajauttamiselle on siis luotu juuri lainsäädännöllä, joka määrittelee henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeudeksi ja yleisen järjestyksen häiriöttömän normaalisuuden tilaksi. Tätä vasten turvallisuuden määrittely elinkeinoelämän häiriöttömyyden kannalta ei tunnu mitenkään kaukaa haetulta. Lainsäädännön tasolla juuri tällainen turvallisuuskäsityksen laajeneminen on osaltaan tarjonnut perusteluja toimille, jotka mahdollistavat viranomaisten väkivaltamonopolin hajauttamista.

Käytännössä yleisen järjestyksen ylläpitämistä läheisesti sivuavien tehtävien delegoimista yksityisille toimijoille on perusteltu viittaamalla lähinnä käytössä oleviin resursseihin. Kerttula mainitsee, kuinka yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lainsäädännön kehitys on usein ollut jo vallitsevan käytännön laillistamista, kuten lentokenttien sekä tuomioistuinten turvatarkastusten toteutuksen siirtäminen poliisilta vartiointiliikkeille. Kuten Kerttula toteaa:

*Taustalla oli jälleen poliisin voimavarojen supistuminen. Lain perusteluissa näet todettiin, että tehtävään oli käytetty yksityisen vartiomisliikkeen vartioita nimenomaan sen vuoksi, ettei poliisilla ollut mahdollisuuksia voimavarojen vähäisyyden vuoksi hoitaa kyseisiä tehtäviä. Vastaava perustelu ei ole ainutkertainen julkisen vallan yksityistämisen historiassa.*²²⁴

²²² Sanaiti, Gilles & Schalchli, Ulrich: La décadence sécuritaire. La Fabrique éditions, Paris 2007, 8-9.

²²³ Tuori, 101.

²²⁴ Kerttula 2005, 91

Myös turva-alaa suoraan koskevassa lainsäädäntötyössä yleinen kuvio onkin ollut se, että lainsäädäntöä uudistettaessa on lähes ykskantaan laillistettu jo olemassa olleita mutta esim. oikeusasiamiehen lainvastaisiksi toteamia käytäntöjä, kuten edellä mainitut vartijoiden oikeus suorittaa turvatarkastuksia oikeustaloissa tai lentokentillä²²⁵ Poliittista keskustelua niistä ei tällöin ole juuri käyty. Yksityisen ja julkisen sektorin rajaviivojen siirtyminen turvallisuuskysymyksissä esitetäänkin usein epäpoliittisena; puhutaan toisaalta teknisistä ratkaisuista, toisaalta poliisin liian vähäisistä resursseista. Jälkimmäisiin viitataan myös sisäisen turvallisuuden ohjelmissa suoraan juuri laajemman turvallisuusyhteistyön tarpeellisuutta perusteltaessa.

Yksityisen turvallisuusalan toimintaan vaikuttanut lainsäädäntö ei ole silti ollut pelkkää vallitsevan käytännön laillistamista, vaan suuret toimintaedellytyksiin kohdistuneet muutokset ovat edellyttäneet poliittisia päätöksiä. Vuonna 1991 mahdollistettiin vartiointiliikkeen toimiminen julkisella paikalla ja 1990-luvun kuluessa mahdollistui myös vartiointiliikkeluvan myöntäminen muille kuin Suomen kansalaisille. Tämä osuu juuri kauteen, jolloin lainsäädännöllä on pyritty mahdollistamaan deregulaatio ja julkisen sektorin pienentäminen, ja juuri näiden 1990-luvun lakimuutosten myötä ala lähti kasvuun, kansainvälistyi ja keskittyi.

6.2 Yksityinen ja valtiollinen voimankäyttö

6.2.1 Vartiointiliikkeet

Ammattina turvallisuus -oppikirjassa vuodelta 2011 arvioitiin turvallisuusalan kasvun syiksi "yhteiskunnan luonteen muuttuminen, kansainvälistyminen, ulkoistaminen ja turvallisuuden tunteen hakeminen"²²⁶. Kirjoittajat katsoivat turvallisuuden tunteen hakemisesta tulleen arvon sinällään, ja jatkoivat kuinka "kaikki" haluavat turvallisuusasioiden olevan "järjestyksessä".²²⁷

Ihmisten taloudellisen ahdingon lisäksi rikostilastot muuttuivat, kun omaisuusrikosten selvityskyky heikkeni ja huumausainerikollisuus kasvoi.

²²⁵ Kerttula, Timo: Vartijat ja järjestyksenvälvojat julkisen vallan käyttäjinä. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Yliopistopaino, Helsinki 2010, 156.

²²⁶ Tikkanen, Sami; Aapio, Lasse; Kaarnalehto, Anssi; Kammonen, Lasse; Laitinen, Jouko; Mikkonen, Jarmo ja Pisto, Martti Herman: Ammattina turvallisuus, 2. uudistettu painos, WSOYpro Oy, Helsinki 2011, 200.

²²⁷ Tikkanen et al, 201.

Myös media loi aiempaa negatiivisempaa turvallisuuskäsitystä elinympäristöstä. Tähän saumaan osui yksityisen turvallisuusalan voimakas kasvu (...) Ihmisten halukkuus suojata itseään ja läheisiään yksityisiä turvallisuuspalveluita ostamalla lisääntyi.²²⁸

-

Turvabisnes on pelon taloutta. Jos se olisi aidosti turvallisuutta edistävää ja tässä mielessä eettisesti tukevalla pohjalla, siltä loppuisivat markkinat.²²⁹

Molemmissa yllä olevissa sitaateissa tunnutaan ymmärtävän yksityisen turvallisuusalan kasvu sidoksissa yleiseen turvattomuuden tunteeseen ja siihen liittyvään yksityisen turvallisuusalan palveluiden kuluttamiseen. Tilastoitu turvattomuuden tunne kasvoikin käsiteltävänä aikana jonkin verran; varsinkin Etelä-Suomessa asuvat kaupunkilaiset kokivat turvattomuutta enenevissä määrin²³⁰. Samalla alueella sijaitsi vuonna 2008 lähes puolet vartiointiliikkeistä ja noin 65 prosenttia vartijoista.²³¹ Turvattomuuden tunne taas väheni tasaisesti sitä mukaa, mitä pohjoisemmaksi mentiin.²³² Väkivallan uhka arjessa ei kasvanut viime vuosikymmenellä; esimerkiksi nuorisorikollisuus ei kasvanut, vaan nuoret tulivat entistä lainkuuliaisemmiksi – samalla kun kynnyks ilmoittaa rikoksia laski.²³³ Myös vammaan johtaneet väkivallanteot olivat vähentyneet jo 1980-luvulta vuosituhanen vaihdetta lähestyttäessä, mutta silti huoli väkivallan kohteeksi joutumisesta oli kasvanut jonkin verran.²³⁴

Pelon lisääntymistä selitettiin myös kaupungistumiskehityksellä ja taloudellisen epävarmuuden lisääntymisellä. Toinen suuri tekijä olivat tiedotusvälineet, jotka lisäsivät turvattomuuden tunnetta jopa huomattavasti enemmän kuin oma tai läheisen todellinen uhrikokemus.²³⁵ Turvattomuuskehityksestä Ranskassa kirjoittanut Laurent Mucchielli katsookin, että turvattomuuden tunne ei liity niinkään varsinaiseen todennäköisyyteen joutua väkivallan uhriksi kuin kasvaneeseen epävarmuuteen, johon

²²⁸ Heinämäki, Anna-Kaisa: Yksityinen turvallisuusala turvallisuuspalvelujen tuottajana, poliisin ylijohdon julkaisusarja 8/2009, Helsinki 2009, 18.

²²⁹ Koskela, 315.

²³⁰ Heiskanen, Markku; Aromaa, Kauko; Niemi, Hannu ja Siren, Reino: Tapaturmat, vakivalta ja rikollisuuden pelko. Väestöhaastattelujen tuloksia vuosilta 1980-1997. Tilastokeskus, SVT. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 171, Helsinki 2000, 140-141.

²³¹ Heinämäki, 26.

²³² Heiskanen et al, 140-141.

²³³ Saarikkomaki, Elsa: Nuoriin kohdistuva poliisikontrolli kyselytutkimuksen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 106, Helsinki 2010, 6.

²³⁴ Heiskanen et al, 136.

²³⁵ Heiskanen et al, 153.

liittyy ihmisten kokemus siitä, ettei heillä ole tarpeellisia reagoimisen ja suojautumisen keinoja mahdollisessa väkivaltatilanteessa. Turvattomuuden tunne myös kertoo väkivallan kohteeksi joutumisen todennäköisyyttä enemmän yhteiskunnallisesta ilmapiiristä. Turvattomuuden ilmapiirissä vieras muuttuu arvaamattomaksi ja uhkaavaksi; muualla Mucchielli katsoo juuri turvattomuuden kokemuksen lietsoneen yhtä aikaa muukalaiskammoa sekä kontrollimyönteisyyttä ja vaatimuksia kovemmista rangaistuksista.²³⁶

Turvattomuuden tunteen ja julkisissa tiloissa partioivien vartijoiden suhde ei ole täysin yksiselitteinen; usko vartijoiden näkyvyyden turvallisuutta lisäävään vaikutukseen on itseasiassa laskenut 2000- luvulla sitä mukaa kun vartijat ovat tulleet näkyvämmiksi.²³⁷

Mikä ikinä onkaan koetun turvattomuuden tunteen ja vartioinnin lisäämisen syy-seuraussuhde, yleisesti koettu turvattomuus on vähintäänkin konteksti, joka on mahdollistanut yksityisen turvallisuusalan kasvun ja liittyy siihen. Toisaalta se liittyynee politiikkaan, joka on mahdollistanut eriarvoisuuden kasvun hyvinvointivalttiollisten piirteiden vähenemisen kautta. Tätä kautta asiaa selittävät monet teoreetikot.

Esimerkiksi Robert Reiner katsoo eriarvoisuuden kasvun toisaalta lisänneen painetta rikollisuuteen ja toisaalta vähentäneen sidoksia yhteisöön ja sitä kautta sosiaalista kontrollia. Julkisen sektorin kulutuksen korvannut markkinaeetos puolestaan on kaventanut niin valtion mahdollisuuksia toimia eriarvoisuuden vähentämiseksi sosiaalipolitiikan keinoin kuin mahdollisuutta investoida tehokkaaseen poliisitoimintaan. Toisaalta keskiluokan elämässä niin työ kuin vapaa-ajan vietto tapahtuvat yhä useammin yksityisen turvallisuusalan valvomissa tiloissa.²³⁸

Sisäisen turvallisuuden ohjelmien valmistelussa mukana olleissa sidosryhmissä oli myös kansalaisjärjestöjä ja erilaisia paikallisia toimijoita ja eturyhmiä, mutta varsinkin aiheeni kannalta kiinnostavissa yleisen turvallisuuden ylläpitämiseen tai viranomaisyhteistyöhön liittyneissä ryhmissä, joissa oli myös yksityisen turvallisuusalan

²³⁶ Mucchielli, Laurent: *Violences et insécurité. Fantasmes et réalités dans le débat français*. Éditions la Découverte, Paris 2007, 22-23.

²³⁷ Vuonna 2009 51 prosenttia turvallisuustutkimukseen haastatelluista oli skeptisiä sen suhteen, että vartijoiden näkyvyyden lisääminen lisää turvallisuutta, kun taas kuusi vuotta aiemmin luku oli 34 prosenttia. Heinämäki, 105.

²³⁸ Reiner, Robert: *The Politics of the Police*. Third edition. Oxford university press, Oxford & New York, 2000, 201 & 217.

edustus, keskeiseen rooliin nousivat EK ja muut yksityisen sektorin etuja ajavat tahot. Toisaalta yksityisen turvallisuusalan rooli sekä kasvavana elinkeinona että yritysmaailman kannalta tärkeiden hankkeiden puolestapuhujana nousi esiin varsinkin ohjelmien valmisteluasiakirjoissa. Oikeastaan kaikissa yksityisen turvallisuusalan kannalta mielenkiintoisissa kohdissa yksityisen turvallisuusalan intressit ja kannanotot kietoutuivat elinkeinoelämän vastaaviin. Tämä ei toisaalta ole yllättävää, onhan kyseessä ala, joka toisaalta edustaa elinkeinoelämää itsekin; vuonna 2010 yksityisen turva-alan liikevaihto oli 1,6 miljardia euroa ja kasvunäkymiä pidettiin taantumasta huolimatta hyvinä.²³⁹ Mutta vaikka ala aineistossa ottikin lähes aina elinkeinoelämää tukevan roolin, vuonna 2010 Finnsecurityn kyselyyn vastanneista turvallisuusalan yrityksistä suurin osa (74,5%) mainitsi tärkeäksi asiakasryhmäksi kunnat ja kuntayhtymät, 67,9% teollisuuden. 61,8% piti tärkeänä myös valtion virastoja ja laitoksia. Toisaalta kotitaloudet eivät olleet lähelläkään kärkeä; tärkeänä kohderyhmänä niitä piti vastanneista yrityksistä 5,7%, "ei lainkaan tärkeänä" taas 77,3%.²⁴⁰ Yksityinen turvallisuusala siis myi ylivoimaisesti suurimman osan palveluistaan joko kunnille tai teollisuudelle.

Kuten edellä käsiteltyt luvut esittävät, yksityinen turvallisuusala ei ole kasvanut nykyisiin mittoihinsa yksityisen kulutuksen nostamana. Toisaalta turvattomuuden ilmapiiri varmasti osaltaan edesauttaa vaikkapa julkisilla paikoilla näkyvän vartioinnin hyväksymistä. Laajemmassa tarkastelussa on myös esitetty julkisen sektorin pienentämiseen pyrkineen politiikan kasvattaman yhteiskunnallisen eriarvoisuuden johtaneen yksityisen turvallisuusalan kasvuun. Tähän politiikkaan liittyy se, että kunnat ja valtion virastot ostavat turvallisuuspalveluita yksityiseltä sektorilta. Yksityisen turvallisuusalan kasvu vaikuttaa toisaalta taas siihen, että ala saa yhä enemmän painoarvoa turvallisuuden käytäntöjen määrittelyssä. Sitä kautta myös sen poliittinen painoarvo nousee.²⁴¹

²³⁹ Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2010. Finnsecurity ry, yritysjaosto, Helsinki, 2010.

²⁴⁰ Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2010, 16.

²⁴¹ Berndtsson, Joakim: The Privatisation of Security and State Control of Force. Challenges in the case of Iraq. Doctoral Dissertation in Peace and Development Research, School of Global Studies, University of Gothenburg, Göteborg 2009, 59.

6.2.2 Poliisi

*Tosiasiassa poliisissa näkyy kenties kaikkein paljaimmin suvereenin hahmoa luonnehtiva oikeuden ja väkivallan likeisyys ja niiden lähes rakenteellinen vaihtuminen toinen toisikseen.*²⁴²

Poliisitoimintaa on tässä työssä käsitelty rajanvetona yksityiseen turvallisuusalaan. Tällöin poliisi on helppo nostaa edustamaan säädeltyä ja legitiimiä valtion voimankäyttöä. Voimme kuitenkin ottaa askeleen kauemmas ja kritisoida tulkintaa viittaamalla Agambenin yllä olevaan ajatukseen ja siihen, miten Walter Benjamin esitti, että poliisi on valtion työkalu puuttua turvallisuuden nimissä juuri niihin tilanteisiin, joissa valtio joko kyvyttömyytensä tai oikeudellisten rajoitteiden takia ei voi päästä toivottuihin päämääriin oikeusjärjestelmän kautta. Benjaminin mielestä poliisi-instituutio ei tämän takia ollut suorassa suhteessa lakiin. Tällöin poliisi olisi enemmänkin suvereenin tapa käyttää valtaa lain ohi, ja sellaisena yhteiskunnassa haitallinen tekijä.²⁴³

Kuitenkin poliisin käyttämä väkivalta edustaa kuitenkin valtiota eli kansalaisia, ja vartijan taas sosiaalisesti valikoivia markkinoita eli yksityistä asiakasta.²⁴⁴

Yksityistämisen ollessa kyseessä taloudellisina esitetyt ratkaisut kaventavat politiikan alaa. Daniel Bensaïd onkin huomauttanut yksinkertaisesti, kuinka myös palveluista puhuttaessa ”joka omistaa, se johtaa”²⁴⁵; palvelusta yksityiselle sektorille maksava asettaa tavoitteen, mutta liikkeenjohto pyrkii siihen parhaaksi katsomillaan tavoilla, omissa kehyksissään. Poliisi taas on valtion viranomainen, jonka tehtävä ei ole tuottaa voittoa.

Poliisin rooli sisäisen turvallisuuden ylläpitäjänä kuitenkin muuttuu turvallisuusympäristön muuttuessa. Käsiteltävänä aikana terrorismin vastainen toiminta nousi poliisin ykköstehtäväksi, johon on budjetoitu lisärahoja kalustohankintoihin ja joukkojenhallintaan. Samaan aikaan vähäisemmiksi koettuja tai

²⁴² Agamben, 42.

²⁴³ Benjamin, Walter: *One-Way Street and Other Writings*. Verso, London & New York 2006, 141-142.

²⁴⁴ Hadley, Jonathan: *Scales of Violence*. Same measure, different power reality. Kollogioon Scales of security Interdisciplinary Workshop, Helsinki Collegium for Advanced Studies, University of Helsinki, Finland 26-27 June 2008 kirjoitettu paperi.

<http://www.helsinki.fi/collegium/events/scalesofsecurity.htm>, tarkastettu 10.11.2010.

²⁴⁵ Bensaïd, Daniel: *Droit de détresse et appropriation sociale*. *Agone*, philosophie, critique & littérature, État, démocratie et marché, numéro 22, 1999, 21-36, 22-25.

pienempää ammattitaitoa vaativia mutta perinteisesti poliisin hoitamia tehtäviä, esimerkiksi vanginkuljetusten hoitaminen tai lentokenttien turvatarkastusten suorittaminen, on siirretty poliisilta vartiointiliikkeille. Lähipoliisiajattelua kuulutetaan edelleen käsiteltävänä aikana, mutta käytännössä vartijoiden lisääntynyt näkyvyys katukuvassa saattaa aiheuttaa mielikuvan perinteisen passipoliisihenkisen toiminnan siirtymisestä yhä enemmän vartijoille. Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen tueksi tehty selvitystyö tukee ajatusta:

Lisäksi se, kuinka paljon turvallisuusviranomaiset joutuvat jatkossa kohdistamaan voimavaroja kansainvälisten turvallisuushkien ennaltaehkäisemiseen ja järjestäytyneen rikollisuuden valvontaan ja selvittämiseen, vaikuttaa niihin resursseihin, joita on käytettävissä perinteiseen, niin sanotusti ”koko kansan” turvallisuudesta huolehtimiseen. Paine siirtää tehtäviä yksityiselle turvallisuusalalle kasvaa, jos turvallisuusviranomaisten vaakakupissa ovat vakavat globaalit uhat ja arkipäivän perinteiset häiriöt ja massarikokset²⁴⁶

Yksi turvallistamisen keskeisiä muotoja oli sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden sekoittuminen, joka liittyy juuri terrorismin nousuun. Tätä on muualla käytetty myös aktiivisesti hyödyksi turvallisuusyhteistyön markkinoinnissa; perinteistä ulkoista vihollista ei enää ole, kun taas sisäinen vihollinen on kaikkialla. Tällöin julkisen vallankin täytyy avautua uusille kumppaneille, jotka tulevat yksityiseltä sektorilta.²⁴⁷ Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden sekoittuminen mainitaan myös tässä käsiteltävien ohjelmien yhteydessä:

Globalisaation myötä Suomen turvallisuus kytkeytyy kiinteästi laajempaan kansainväliseen ympäristöön. Viime vuosien aikana uudet, laaja-alaisesti turvallisuuteen vaikuttavat uhkat ovat yhä enenevässä määrin alkaneet heijastua Euroopan maiden sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. (...)

Sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat uhkat tulevat usein maan rajojen ulkopuolelta. Toimenpiteet näiden uhkien torjumiseksi ovat usein sisäisen turvallisuuden alueella toteutettavia toimenpiteitä.²⁴⁸

Mahdollisen turvallisuusympäristöstä kumpuavan toimenkuvan muutoksen lisäksi poliisitoiminta ei ole myöskään ollut immuuni pyrkimyksille muokata valtion virastojen toimintaa markkinalogiikan suuntaan. Ideologinen tausta ja välineet hallinnon

²⁴⁶ Heinämäki, 98.

²⁴⁷ Muccielli, 37.

²⁴⁸ Sisäisen turvallisuuden seurannan järjestäminen, kansliapäällikön ehdotus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2005, 4.

uudistamiseen ja tätä kautta julkisen sektorin supistamiseen löytyivät ensin tulosjohtamisesta ja sen ongelmien tultua ilmeisiksi laatujohtamisesta.

Laatujohtamisen nousuun liittyi esimerkiksi asiakkuuden korostus, vaikka asiakkuuden määrittely oli

useimmille julkisen sektorin organisaatioille edelleen vaikeaa: oliko asiakas käyttäjä, yhteiskunta, osa yhteiskuntaa vai seuraavat sukupolvet? (...) Huomautettiin myös, että asiakkaan etu ei ollut aina myöskään maksajan etu, koska asiakas ei ollut aina maksaja. Lisäksi julkisella sektorilla oli hyvin erilaisia tehtäviä vallan käytöstä ja kontrollista hyvinvointipalveluihin ja infrastruktuurista rakentamiseen. (...) Julkisen sektorin asiakas erosi yksityisestä myös siten, että julkinen sektori oli velvollinen asiakkaiden tasavertaiseen kohteluun lain nojalla toisin kuin yritykset.²⁴⁹

Poliisitoimi oli yksi virastoista, joissa tulosohjaus otettiin käyttöön 1992.²⁵⁰ Tämä näkyi myös poliisitoiminnassa, jossa tulosten yksipuolisen mittaamisen nähtiin aiheuttaneen työyhteisössä turhaumia, ja myös vinoumia keinotekoisesta tuloksen tekemisestä mainittiin olleen havaittavissa.²⁵¹ Valtionhallinnon uudistuspolitiikan ja sen mukanaan tuoman tulosjohtamisen, palveluiden laadun kehittämisen ja markkinaretoriikan lisääntymisen ehkä tärkein mukanaan tuoma muutos oli se, että alettiin puhua poliisipalveluista, joiden asiakkaana oli koko kansa. Tämä nosti turvallisuuden rikollisuuden ohi poliisin toimintapolitiikassa ja toi poliisille uudenlaisia ennaltaehkäiseviä turvallisuusasiantuntijan ja turvallisuudenhallinnan tehtäviä.²⁵²

Sisäisen turvallisuuden ohjelmissa yhteistyötä perustellaan usein sillä, että turvallisuusodotusten täyttämiseksi poliisin on pakko turvautua muiden viranomaisten ja yksityisen sektorin apuun. Tämä poliisin rooli turvallisuuden ylläpitäjänä rikollisuuden hallinnassa pitäjän sijaan luotiin juuri edellä mainittua tulosjohtamista korostaneella valtionhallinnon uudistuksella, jonka taustalla ollut ajattelu pyrki tasoittamaan tietä mahdollisimman laajalle yksityistämiselle. Tämän lisäksi poliisin työnkuvaan tuli 2000 –luvulla terrorismin torjunnan korostaminen, joka ennestään söi resursseja poliisin muulta toiminnalta.

²⁴⁹ Yliaska, 446.

²⁵⁰ Yliaska, 495-496.

²⁵¹ Yliaska, 440.

²⁵² Virta, Sirpa: Paikallinen turvallisuudenhallinta – kohti yhteisökontrollia? Teoksessa Rantala, Kati ja Sulkunen, Pekka: Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus, Helsinki 2006, 196.

Poliisin rooli keskeisenä sisäisen turvallisuuden viranomaisena on siis muuttunut samalla kun yksityinen turvallisuusala on kasvanut pääasiassa sekä kunnille että teollisuudelle myymiensä palveluiden varassa.

6.3 Johtopäätökset

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa ehdotetaan rikollisuuden estämistä osaksi *kaikkea* politiikkaa. Sitä voisi ajatella kontrollin ja hallinnan mekanismien levittämisenä perinteisistä sisäisen turvallisuuden viranomaisista laajemmalle valtiolliseen toimintaan. Ohjelmia yhdistää se, että niissä turvallisuuden ala on juurikin väestön ala ja turvallisuuden ylläpitäminen väestötasolla tapahtuvia operaatioita. Toisessa ohjelmassa näkyy yksilökeskeisempi eetos. Yksilöön vaikuttaminen ja yksilön vastuuttaminen korvaavat sosiaalityön, ja ohjelmien painopiste siirtyy rakenteellisten ongelmien ja lähtökohtien tasaamisesta yksilön valmentamiseen. Ohjelmien tarkastelu antaa viljalti tukea ajatukselle valtion roolin muutoksesta hyvinvointivaltiosta kilpailukykyvaltioksi. Toisessa ohjelmassa näkyvään rooliin nostetun yksityisen sektorin tulkinnoissa turvallisuus samaistetaan juuri kilpailukykyyn, jonka ylläpitämiseksi yksityinen turvallisuusala ja poliisi suojelevat yhdessä yritystoimintaa ja kilpailukykyä häiriöiltä; elinkeinoelämän toiminnan häiriöttömyys turvallistetaan.

Kilpailukyvyn nousu asialistaa määrittäväksi tekijäksi liittyä kansalaisuuden ja politiikan alan muutokseen. Kilpailukykypuhe luo mielikuvan yhtenäisestä valtiosta, jossa ”tärkeintä on valmentaa omaa joukkuetta”.²⁵³ Valmentajavaltio trimmaa kansalaisiaan kansainvälisen yritystoiminnan kentälle omina edustajinaan. Poliitiikan ala kaventuu; valmennettavan mahdollisuuksiin harvemmin kuuluu pelin sääntöjen uudelleen neuvottelu. Kun kilpailukyky nousee esille niin valtiokokonaisuuden kuin yksittäisten toimintojen tärkeimpänä tavoitteena, valtiosta tulee poliittisten kansalaisten demokraattisen yhteisön sijaan eräänlainen valmentaja tai työnjohtaja, joka motivoi ja kannustaa henkilöstöään parempiin suorituksiin. Poliittisen hallinnan oletukseksi tulee vapaan ja täysivaltaisen kansalaisen, *homo politicuksen*, joka harkitsee, asettaa

²⁵³ Kantola, 170-171.

tavoitteita ja tekee päätöksiä yhdessä toisten kanssa, sijaan mekaaninen *homo economicus*, jonka tarpeet tiedetään, ja jonka ylhäältäpäin tapahtuvaksi ohjaamiseksi politiikka muuttuu. Tähän liittyen sosiaalisia ongelmia ei nähdä enää rakenteellisina vaan psykologisina; esimerkiksi työttömyyden syyksi aletaan nähdä se, ettei työtön huoli töitä – ei sitä, että työtä ei ole.²⁵⁴ Tämä on varsin selvästi linjassa sen kanssa, miten aktivointi- ja koulutustoimet toisessa ohjelmassa korvaavat sosiaalipoliittiset toimet.

Aktivointi- ja koulutustoimien nousu oli koko ohjelmatekstin tasolla näkyvä ilmiö. Turvallisuuskäsityksen muuttuminen kilpailukyvyyn suuntaan puolestaan on tulos, johon päädyin tarkastelemalla ennen kaikkea toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman yritysturvallisuusosiota ja sen valmisteluasiakirjoja. Koko ohjelmien analyysi kuitenkin vaikuttaa tukevan tätä tulosta, sillä turvallisuuskäsityksen muutos yksilön vastuuttamisen suuntaan sopii hyvin mielikuvaan kilpailuvaltiollisten piirteiden yleistymisestä. Sisäisen turvallisuuden ohjelmat myös tukevat ajatusta monessa yritysturvallisuusosion ulkopuolisessa kohdassa: kummassakin ohjelmassa häiriöt ja niiden puuttuminen osana sisäistä turvallisuutta nousevat esille jo sisäisen turvallisuuden määritelmässä, ja toiseen ohjelmaan tultaessa tavoitetaso Suomesta Euroopan turvallisimpana maana taipuu varsin luontevasti tavoitetasoksi Suomesta Euroopan turvallisimpana maana yritystoiminnan näkökulmasta. Myös esimerkiksi toisen ohjelman turvallisuustutkimusta ja yhdyskuntasuunnittelua koskeissa luvuissa elinkeinoelämä nousee esille tavalla, joka tukee ajatusta elinkeinoelämän kantojen näkyvyydessä koko ohjelmatekstin tasolla.

Hallituksenvaihdos punamullasta porvarihallitukseen on varmasti vaikuttanut siihen, miten toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa nähdään yksilön ja yhteiskunnan vastuut, ja millainen rooli siinä on annettu elinkeinoelämän edustajille. Poliittista tahtoa elinkeinoelämän laajaan edustukseen lienee ollutkin ilmassa. On kuitenkin syytä huomata, että turvallisuutta häiriöttömyytenä toiseen ohjelmaan tuoneen kansallisen yhteistyöryhmän toiminta käynnistettiin jo Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana, osana sen ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman toteuttamista. Kansallinen yhteistyöryhmä onkin eräänlainen silta ohjelmien välille, sillä se perustettiin osana

²⁵⁴ Kantola, 173.

ensimmäisen ohjelman yhteistyötavoitteiden toteuttamista ja sen kantojen jatkuvuus edustanee juuri yksityistä sektoria. Myös PATSU-raportti laadittiin ennen toista ohjelmaa ja sen turvallisuussuunnittelua painottavia linjauksia. Valmistelutyön osalta yhteistyötavoite ohjasi toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelua jo siinä määrin, että toista sisäisen turvallisuuden ohjelmaa voisi näiltä osin pitää myös ensimmäisessä ohjelmassa asetetun yhteistyötavoitteen hedelmänä.

Kilpailuvaltiossa myös yksityisen ja julkisen suhde muuttuu. Poliitiikan ala kaventuu, ja yksityisen sektorin laajenemista edistetään epäpoliittisena esitetyillä teknisillä ratkaisuilla. Osittain tätä kehitystä vasten voidaan tulkita myös poliisin roolin muutosta. Ohjelmista nousee esiin erityisesti yhteistyö, joka esitetään välttämättömänä vastauksena uuden turvallisuusympäristön haasteisiin. PATSU-raportissa myös esitetään viranomaisten sitouttamista tähän yhteistyöhön velvoittamalla jopa lainsäädännöllisin keinoin, kun taas yksityisen sektorin pitäisi saada yhteistyöstä konkreettista hyötyä. Tämä vaikuttaa siihen, että yksityisen sektorin edustajat pystyvät määrittelemään yhteistyön sisältöä sen viranomais- tai kuntaosapuolta enemmän. PATSUn ja yhteistyöryhmän asiakirjojen perusteella voisikin perustellusti arvioida turvallisuusyhteistyön painottavan poliisin toimintaa yritystoiminnan häiriöttömyyden suojeluun. Toisaalta siitä tulee toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa vain yksi kumppaneista, jonka erityisasemaa sisäisen turvallisuuden vastaavana viranomaisena ei enää korosteta. Turvallisuusyhteistyön käytännön merkitystä yksityisen ja julkisen sektorin suhteen uudelleenmuotoutumisessa kannattaisi varmasti tutkia vielä tarkemmin, erityisesti paikallisessa turvallisuussuunnittelussa.

Lähteet

Alkuperäislähteet

Arkistolähteet

Kansallisarkisto, Hallituskadun toimipiste, Helsinki

1. Sisäisen turvallisuuden hanke 1, 2003-2007, sisäasiainministeriö SM039:00/2003
2. Sisäisen turvallisuuden hanke 2 – valmistelu 2007-2008, sisäasiainministeriö SM048:00/2007
3. Kansallinen yhteistyöryhmä 2006-2010, sisäasiainministeriö SM063:00/2006

Julkaistut alkuperäislähteet

Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 23.9.2004. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004.

Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008, Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008.

Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti. Sisäministeriö 31.3.2008, julkinen 15.4.2008. (Ei paperijulkaisua; poistunut verkosta, tuloste tekijän hallussa.)

Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä, PATSU loppuraportti. Sisäinen turvallisuus, sisäasiainministeriön julkaisuja 40/2006.

Sisäisen turvallisuuden seurannan järjestäminen, kansliapäällikön ehdotus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2005

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004 – 2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman seurantaraportti, Sisäministeriön julkaisuja 29/2007

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano. Väliraportti 1/2009, Sisäasiainministeriön julkaisuja 15/2009

Muut lähteet

Verkkolähteet

Virallislähteet

Sisäasiainministerin lehtihaastattelu maan sisäisistä turvallisuushista. Suullinen kysymys No:193, 25.1.2007, Valtiopäivät 2006. PTK 148/2006 vp

<<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&do cid=PTK+148/2006+skt+puh+193>> (Haettu 10.02.2018)

Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.06.2003. Valtioneuvosto.

<<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369117/hallitusohjelma-vanhanen.pdf/da627124-c0ee-4015-9642-197b11013c02>> (Haettu 10.02.2018)

Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 15.4.2007. Valtioneuvosto.

<<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/368562/hallitusohjelma-vanhanen-II/2a27514c-b939-4bb6-9167-ce886c358dff>> (Haettu 10.02.2018)

Kaleva 19.1.2007: Rajamäki varoittaa keskustaa porvarikuhertelusta.

<<http://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/rajamaki-varoittaa-keskustaa-porvarikuhertelusta/54913/>> (Haettu 10.02.2018)

Muut verkkolähteet

Hadley, Jonathan: Scales of Violence. Same measure, different power reality.

Kollogioon Scales of security. Interdisciplinary Workshop, Helsinki Collegium for Advanced Studies, University of Helsinki, Finland 26-27 June 2008 kirjoitettu paperi.

<<http://www.helsinki.fi/collegium/events/scalesofsecurity.htm>> (Haettu 10.11.2010).

Hartoneva, Anne: Normaalisuusperiaate Suomen vankeinhoidossa.

Rikosseuraamusviraston julkaisu 3/2002.

<<http://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/ajankohtaista/julkaisut/risenjulkaisusarja/normaalisuusperiaatesuomenvankeinhoidossa.html>> (Haettu 18.2.2018)

Kaipinen, Minna: Lakien soveltamisjärjestys < <http://verneri.net/yleis/lakien-soveltamisjarjestys>> (haettu 18.2.2018)

Kameravalvontaopas

<https://www.fkl.fi/materiaalipankki/ohjeet/Dokumentit/Kameravalvontaopas_2010.pdf> (haettu 29.1.2015)

Kamerat päivittäisenä turvanasi, Kameravalvontaesite

<<https://www.finnsecurity.fi/files/4913/6352/2837/110112Kameravalvontaesite.pdf>> (haettu 29.1.2015) tai suora linkki finnsecurity.fi -> uusimmat julkaisut -> kameravalvontaopas

Tilastokeskus: normaalijakauma

<<http://www.stat.fi/meta/kas/normaalijakauma.html>> (haettu 18.2.2018)

Todennäköisyys ja tilastot: normaalijakauma

<http://www02.oph.fi/etalukio/pitka_matematiikka/kurssi6/maa6_teorია11.html> (haettu 18.2.2018)

Tutkimuskirjallisuus

Agamben, Giorgio: Keinot vailla päämäärää. Reunamerkitöjä politiikasta. Tutkijaliitto, Helsinki 2001

Alanko, Anna ja Outinen, Sami: Dualising activation. Responses to unemployment and mental health-related disability retirement in Finland at the turn of the millennium. *European Societies* 18:5, 2016

Bacchi, Carol: *Analysing Policy. What's the problem represented to be?* Pearson Australia, Melbourne 2009

Bauman, Zygmunt: *Social Uses of Law and Order*. Teoksessa Garland, David ja Sparks, Richard (toim.): *Criminology and Social Theory*. Oxford University Press, New York 2000

Benjamin, Walter: *One-Way Street and Other Writings*. Verso, London & New York 2006

Bensaïd, Daniel: *Droit de détresse et appropriation sociale*. *Agone, philosophie, critique & littérature, État, démocratie et marché*, numéro 22, 1999, 21-36, 22-25.

Berndtsson, Joakim: The Privatisation of Security and State Control of Force. Challenges in the case of Iraq. Doctoral Dissertation in Peace and Development Research, School of Global Studies, University of Gothenburg, Göteborg 2009

Custos, Dominique ja Reitz, John: Public-Private Partnerships. American Journal of Comparative Law, Vol.58(1), Supplement1, 555-584 01.01.2010

Dean, Mitchell: Governmentality. Power and Rule in Modern Society. 2nd Edition, Sage, Lontoo 2010

Fierke, K. M: Critical Approaches to International Security. 2nd Edition, Polity Press, Cambridge 2007

Foucault, Michel: Surveiller et punir. Naissance de la prison, Éditions Gallimard / Bibliothèque des histoires, Paris 1977 (1975)

Foucault: Sécurité, territoire, population. Cours au College de France 1977 – 1978. Seuil/Gallimard, Paris 2004

Garland, David: the Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society. Oxford University Press, Oxford 2001

Garland, David: The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Society. The British Journal of Criminology, Vol. 36/4, Autumn 1996, 445-471

Heinämäki, Anna-Kaisa: Yksityinen turvallisuusala turvallisuuspalvelujen tuottajana, poliisin ylijohdon julkaisusarja 8/2009, Helsinki 2009

Heiskanen, Markku; Aromaa, Kauko; Niemi, Hannu ja Siren, Reino: Tapaturmat, vakivalta ja rikollisuuden pelko. Väestöhaastattelujen tuloksia vuosilta 1980-1997. Tilastokeskus, SVT. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 171, Helsinki 2000

Julkunen, Raija: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Tampere 2001

Kantola, Anu: Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa Heiskala, Risto ja Luhtakallio, Eeva (toim.): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Gaudeamus, Helsinki 2006.

Kekkonen, Jukka: Muutos ja jatkuvuus. Näköaloja oikeushistoriaan. Jukka Kekkonen juhlaKirja, Gummerrus, Jyväskylä 2003

Kerttula, Timo: Yksityinen poliisiko? Tutkimus vartiointiliikkeiden toimintaedellytyksien muuttumisesta. Lisensiaatintutkimus, Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, Rikos- ja prosessioikeuden laitos, Helsinki 2005

Kerttula, Timo: Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Yliopistopaino, Helsinki 2010

Kettunen, Pauli: Suunnitelmataloudesta kansalliseen innovaatiojärjestelmään. Teoksessa Blomberg, Hannikainen ja Kettunen (toim.): Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin. Kirja-Aurora, Turku 2002

Korja, Juhani: Kameravalvonnan oikeudellinen sääntely – lainsäädännön ja toimeenpanon tarkastelua. Pro gradu –tutkielma, Lapin yliopisto, syksy 2010.

Koskela, Hille: Pelkokierre. Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta. Gaudeamus, Tampere 2009

Koskivirta, Paula ja Kotilainen, Lauri: Suomen turvallisuusalan vuosikirja 2008-2009, Paulapress Oy, Helsinki 2008

Lianos, Michaelis ja Douglas, Mary: Dangerization and the End of Deviance. Teoksessa Garland, David ja Sparks, Richard (toim.): Criminology and Social Theory, Oxford University Press, New York 2000

Mucchielli, Laurent: Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français. Éditions la Découverte, Paris 2007

Pelkonen, Matti: Mikä on dispositiivi? Tieteessä tapahtuu 26, 2008:7, 75-77

Reiner, Robert: The Politics of the Police. Third edition. Oxford University Press, Oxford & New York, 2000

Saarikkomäki, Elsa: Nuoriin kohdistuva poliisikontrolli kyselytutkimuksen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 106, Helsinki 2010

Sanaiti, Gilles & Schalchli, Ulrich: La décadence sécuritaire. La Fabrique éditions, Paris 2007

Simon, Jonathan: Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear, Oxford University Press, New York 2007

Tikkanen, Sami; Aapio, Lasse; Kaarnalehto, Anssi; Kammonen, Lasse; Laitinen, Jouko; Mikkonen, Jarmo ja Pisto, Martti Herman: Ammattina turvallisuus, 2. uudistettu painos, WSOYpro Oy, Helsinki 2011

Tuori, Kaarlo: Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY Lakitieto, Tummavuoren kirjapaino Oy, Vantaa 2002

Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2010. Finnsecurity ry, yritysjaosto, Helsinki, 2010.

Virta, Sirpa: Paikallinen turvallisuudenhallinta – kohti yhteisökontrollia? Teoksessa Rantala, Kati ja Sulkunen, Pekka: Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus, Helsinki 2006

Yliaska, Ville: Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. INTO kustannus, Helsinki 2014